

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK TANSZÉK

Lányiné dr. Garai Katalin témavezető

A Bíráló Bizottság tagjai:

**Copyright: Győri Enikő
All right reserved**

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM

NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK PH.D. PROGRAM

**A NEMZETI PARLAMENTEK SZEREPE AZ EURÓPAI
INTEGRÁCIÓBAN**

EGY MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA KÖVETENDŐ MODELL

PH.D. ÉRTEKEZÉS

Győri Enikő

Budapest, 1999

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	6
1. FEJEZET: BEVEZETÉS	7
1.1. A TÉMAVÁLASZTÁS OKA.....	7
1.2. A DISSZERTÁCIÓ FELÉPÍTÉSE ÉS A FŐBB HIPOTÉZISEK.....	11
1.3. A TÉMAKÖRREL FOGLALKOZÓ SZAKIRODALOM ÉS A KUTATÁSHOZ HASZNÁLT FORRÁSOK.....	17
1.4. A DISSZERTÁCIÓ MEGÍRÁSÁHOZ VÉGZETT KUTATÁS MÓDSZERE.....	19
2. FEJEZET: ELMÉLETI ALAPVETÉSEK	23
2.1. DEMOKRÁCIA AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	23
2.2. TÖRVÉNYHOZÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN	26
2.3. A SZUVERENITÁS ÖSSZETEVŐI A TÖRVÉNYHOZÁSOK SZEMPONTJÁBÓL.....	28
2.4. LEGITIMITÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN	32
2.5. A DEMOKRATIKUS DEFICIT VITA AZ EU-BAN	34
2.6. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDJE, MINT DEMOKRATIKUS DEFICIT-FORRÁS	36
2.7. A DEMOKRATIKUS DEFICIT INTÉZMÉNYI OLDALA; A PARLAMENTI DEFICIT.....	38
2.8. FORDULÓPONTOK AZ UNIÓ TÖRTÉNETÉBEN A PARLAMENTI DEFICIT SZEMPONTJÁBÓL.....	41
2.9. A NEMZETI PARLAMENTEK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT VISZONYA – KOOPERÁCIÓ VAGY KONFRONTÁCIÓ.....	52
2.9.1. <i>Az együttműködés intézményi kerete.....</i>	<i>54</i>
2.9.2. <i>Az EP és a nemzeti parlamentek viszonya történeti megközelítésben.....</i>	<i>57</i>
2.10. MEGOLDÁSI JAVASLATOK A PARLAMENTI DEFICIT LEKÜZDÉSÉRE	68
2.11. ÖSSZEGZÉS.....	77
3. FEJEZET: AZ INTEGRÁCIÓS FOLYAMATOK ELLENŐRZÉSE AZ EU TAGÁLLAMOK PARLAMENTJEIBEN.....	79
3.1. A NEMZETI TÖRVÉNYHOZÁSOK EURÓPAI INTEGRÁCIÓS FELADATAI ÉS KONTROLL-LEHETŐSÉGEI....	79
3.2. A PARLAMENTEK INTEGRÁCIÓS SZEREPVÁLLALÁSÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK	82
3.3. MODELLTÍPUSOK ÉS AZ IDEÁLIS MODELL.....	85
3.4. AZ EGYES TAGÁLLAMI MODELLEK KIALAKULÁSÁNAK OKAI ÉS A MODELLEK FEJLŐDÉSE	89
3.5. A TAGÁLLAMI MODELLEK.....	123
3.5.1. <i>Jogsabályi keretek a parlament szerepéhez.....</i>	<i>123</i>
3.5.2. <i>Az integrációval foglalkozó parlamenti testületek.....</i>	<i>139</i>
3.5.3. <i>Az integrációs ügyek parlamenti kontrolljának menete.....</i>	<i>144</i>
3.5.4. <i>Az EU-s testületek illetékessége.....</i>	<i>181</i>
3.5.5. <i>A parlamenti állásfoglalások sorsának nyomkövetése</i>	<i>184</i>
3.5.6. <i>Az integrációs testületek ülései és a titokvédelmi szabályok</i>	<i>187</i>
3.5.7. <i>Az integrációs testületek összetétele</i>	<i>189</i>
3.5.8. <i>A plenáris ülés és az EU.....</i>	<i>193</i>
3.5.9. <i>Kapcsolat a parlament többi bizottságával.....</i>	<i>197</i>
3.5.10. <i>A törvényhozások hivatalai és az európai integráció.....</i>	<i>203</i>
3.5.11. <i>Kapcsolattartás Brüsszellel és a többi tagállammal.....</i>	<i>212</i>
3.5.12. <i>A kétkamarás parlamentek megoldásai.....</i>	<i>216</i>
3.6. ÖSSZEGZÉS.....	228
4. FEJEZET: AUSZTRIA, FINNORSZÁG ÉS SVÉDORSZÁG TAPASZTALATAI.....	235
4.1. KÖZÖS VONÁSOK	235
4.2. ÚT A CSATLAKOZÁSIG - PARLAMENTI SZEMPONTBÓL	237
4.3. JOGSZABÁLYI KERETEK A PARLAMENT SZEREPÉHEZ	246
4.4. AZ INTEGRÁCIÓVAL FOGLALKOZÓ PARLAMENTI TESTÜLETEK	254
4.5. AZ INTEGRÁCIÓS ÜGYEK PARLAMENTI KONTROLLJÁNAK MODELLJE	256
4.6. AZ EU-S TESTÜLETEK ILLETÉKESSÉGE.....	261
4.7. A PARLAMENTI ÁLLÁSFOGLALÁSOK SORSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE	264
4.8. AZ INTEGRÁCIÓS TESTÜLETEK ÜLÉSEI ÉS A TITOKVÉDELMI SZABÁLYOK	266
4.9. AZ INTEGRÁCIÓS TESTÜLETEK ÖSSZETÉTELE	267

4.10. A PLENÁRIS ÜLÉS ÉS AZ EU	268
4.11. KAPCSOLAT A PARLAMENT TÖBBI BIZOTTSÁGÁVAL	270
4.12. A TÖRVÉNYHOZÁSOK HIVATALAI ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ.....	272
4.13. KAPCSOLATTARTÁS BRÜSSZELLEL ÉS A TÖBBI TAGÁLLAMMAL	274
4.14. ÖSSZEGZŐ ÉRTÉKELÉS A HÁROM EFTA ORSZÁG PARLAMENTI MODELLJÉRŐL	276
5. FEJEZET: KELET-KÖZÉP-EURÓPAI KITEKINTÉS	280
5.1. KELET-KÖZÉP-EURÓPAI HANGULATJELENTÉS – A PARLAMENTEK SZEREPVÁLLALÁSÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK	280
5.2. A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI PARLAMENTEK HELYE AZ EU CSATLAKOZÁS FOLYAMATÁBAN	282
5.3. AZ EGYES KELET-KÖZÉP-EURÓPAI PARLAMENTEK INTEGRÁCIÓS TEVÉKENYSÉGE	284
5.3.1. Az integrációs bizottságok típusai és létrehozásuk éve	285
5.3.2. Az integrációs bizottságok összetétele, ülésrendje	287
5.3.3. A bizottságok feladatai.....	288
5.3.4. Jogharmonizáció.....	289
5.3.5. A parlament többi testülete és az integráció.....	290
5.3.6. Kapcsolatok az Európai Parlamenttel, a vegyesbizottságok működése	293
5.3.7. Az integrációs bizottságok külkapcsolatai	294
5.3.8. Eurokapacitás, parlamenti szakértői gárda.....	295
5.4. A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI PARLAMENTEK INTEGRÁCIÓS SZEREPVÁLLALÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE.....	296
6. FEJEZET: A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉS ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ	298
6.1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS INTEGRÁCIÓS SZEREPVÁLLALÁSÁT MEGHATÁROZÓ TÉNYEZŐK.....	299
6.1.1. Általános politikai légkör Magyarországon: szuverenitás, alkotmányos berendezkedés, politikai kultúra.....	299
6.1.2. Az Országgyűlés a magyar politikai színtéren	305
6.3. TÖRTÉNELMI ÁTTEKINTÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS INTEGRÁCIÓS SZEREPÉHEZ	309
6.3.1. Az első lépések (1982-1990)	309
6.3.2. A kapcsolatok normalizálódása (1990-1992)	310
6.4. AZ EURÓPAI ÜGYEKKEK FOGLALKOZÓ BIZOTTSÁG	311
6.4.1. A bizottság működésének jogi alapjai és ezek megvalósulása a gyakorlatban	312
6.4.2. A bizottság tagsága, összetétele és szubjektív tényezők	315
6.4.3. A bizottság feladatai és felelőssége, s azok megvalósítása	319
6.4.4. A bizottság szerepkeresése a csatlakozási tárgyalások idejére és a majdani tagság elnyerése utáni időszakra.....	323
6.4.5. Az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság	331
6.4.6. A bizottság egyéb nemzetközi kapcsolatai.....	333
6.4.7. A bizottság titkársága	335
6.5. A PLENÁRIS ÜLÉS.....	336
6.6. EGYÉB INTEGRÁCIÓVAL FOGLALKOZÓ SZEMÉLYEK ÉS TESTÜLETEK A PARLAMENTEN BELÜL.....	340
6.7. A PARLAMENT INTEGRÁCIÓS SZEREPVÁLLALÁSÁNAK SZAKASZAI.....	348
6.7.1. Az első szakasz	348
6.7.2. A második szakasz - a parlament integrációs szerepével kapcsolatos mai teendők.....	349
6.8. A HARMADIK SZAKASZ: A MAGYAR MODELL A BELÉPÉS UTÁNI IDŐSZAKRA.....	357
6.8.1. Jogszabályi keret megalkotása az Országgyűlés integrációs szerepéhez	359
6.8.1.1. Az új alkotmány megalkotása és az integráció	359
6.8.1.2. A tagság elérése utáni magyar modell jogszabályi háttere	364
6.8.2. Az integrációs ügyekkel foglalkozó parlamenti testület	370
6.8.3. Az integrációs ügyek parlamenti kontrolljának menete	370
6.8.4. Az EU-s testület illetékessége.....	378
6.8.5. A parlamenti állásfoglalások sorsának nyomon követése.....	379
6.8.6. Az integrációs bizottság ülései és a titokvédelmi szabályok.....	379
6.8.7. Az integrációs testület összetétele	381
6.8.8. Az Országgyűlés plenáris ülése és az EU.....	382
6.8.9. A szakbizottságok integrációs tevékenysége	383
6.8.10. Az Országgyűlés Hivatala és az európai integráció	385
6.8.11. Kapcsolattartás Brüsszellel és a többi tagállammal.....	386
6.9. ÖSSZEGZÉS	387
7. FEJEZET: BEFEJEZÉS.....	390

TÁBLÁZATOK.....	401
I. TÁBLÁZAT: AZ INTEGRÁCIÓS ÜGYEK FELETTI NEMZETI PARLAMENTI KONTROLL AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN – ÖSSZEHASONLÍTÁS	401
II. TÁBLÁZAT: AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA FELÉPÍTÉSÉNEK ÁTALAKÍTÁSÁRA VONATKOZÓ JAVASLAT	402
FÜGGELÉK	403
I. AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPÍTÓ SZERZŐDÉSEINEK A NEMZETI PARLAMENTEK SZEREPÉVEL FOGLALKOZÓ RÉSZEI.....	403
II. AZ EU TAGÁLLAMOK NEMZETI PARLAMENTJEIHEZ ELJUTTATOTT KÉRDŐÍV	405
III. A NEMZETI PARLAMENTEK SZEREPÉRE IRÁNYADÓ JOGSZABÁLYOK AZ EU EGYES TAGÁLLAMAIBAN	409
HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE.....	459
IRODALOMJEGYZÉK.....	466

ELŐSZÓ

Ezen értekezés több éves kutatómunka eredményeként született meg. Munkámat itthon és külföldön sokan segítették, ezért ebben az előszóban nekik szeretnék köszönetet mondani.

Hálával tartozom Dr. Ilonszki Gabriellának, a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Politikatudományi Tanszéke oktatójának, aki politológiai, és Dr. Berke Barnának, az ELTE Jogi Kara Nemzetközi Magánjogi Tanszéke tanárának, aki jogi oldalról megközelítve a témát látott el sok hasznos tanáccsal, kritikával.

Michael Shackleton, az Európai Parlament és John Fitzmaurice, az Európai Bizottság munkatársa, mint a tárggyal hosszú évek óta foglalkozó és arról rendszeresen publikáló szakértők mind a témakör lehatárolásában, mind a lényeges kérdések feltérképezésében nélkülözhetetlen segítséget nyújtottak.

A disszertáció megírását nagyban előmozdította, hogy egy hónapon át a helyszínen tanulmányozhattam, hogyan igyekszik kontrollálni a francia Nemzetgyűlés a kormány integrációs politikáját. Ennek fő előnye az volt, hogy személyesen beszélhettem a modell működtetőivel, mind a törvényhozás (képviselőkkel és munkatársakkal egyaránt), mind a kormány oldaláról, valamint hogy szemügyre vehettem a dokumentumokat, s a gyakorlatban megismerhettem azok készítésének és továbbításának technikáit. A gyakorlatot az École Nationale d' Administration (ENA) és a Francia-Magyar Kezdeményezések (INFH) tette lehetővé.

Nagy szolgálatot tettek mindazon EU tagállami és közép-európai törvényhozások, melyek dokumentumok küldésével, az általam készített kérdőív megválaszolásával segítették a munkámat.

Végezetül köszönetet mondok az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága minden munkatársának, hogy információkkal, gyakorlati tanácsokkal láttak el végig a dolgozat írása alatt.

Budapest, 1999. június

A szerző

1. FEJEZET: BEVEZETÉS

1.1. A témaválasztás oka

Az európai integráció határtalan irodalmában az intézményi kérdések egyik vonatkozása, a *nemzeti parlamentek szerepe* egyre inkább a figyelem középpontjába kerül. Manapság már ritka az olyan, az Unióval foglalkozó konferencia, s kevés olyan, az EU-ról szóló cikket, tanulmányt lehet olvasni, mely ne szögezné le: a kontinens egységesülése, a tagállamok közötti együttműködés elmélyítése nem kizárólag a kormányok ügye. Az Európa-szakzsargonban korábban ritkán felmerülő vagy nem is létező fogalmak, mint *szuverenitás*, *demokratikus deficit*, *szubszidiaritás* egyre inkább előtérbe kerülnek.

Ez a problematika nem kizárólag az elméleti szakembereket foglalkoztatja. Jacques Delors, az Európai Bizottság korábbi elnöke hivatali ideje alatt többször hangoztatta, az Európai Uniónak tizenhárom tagja van, a(z akkor) tizenkét tagállam és a dán ún. *Markedsudvalget*, azaz a dán parlament Közös Piac Bizottsága (Raunio-Wiberg 1997). Ez a megjegyzés is arra utal, a végrehajtó hatalmat általában kevésbé teszi boldoggá, ha a törvényhozás illetékességet követel magának integrációs kérdésekben, tehát olyan ügyekben, melyekkel kapcsolatban kompetencia-vita korábban nem merült fel, s ahol a kormány (európai szinten a Bizottság) kizárólagos jogkört tulajdonított magának. Delors kifakadása annak volt köszönhető, hogy a dán parlamenti bizottság olyan hatalmat vívott ki magának az Európa-politika terén, mely példa nélküli volt a kontinensen, s melyet úgy lehetett értékelni, hogy az csak tovább bonyolítja az amúgy sem egyszerű közösségi döntéshozatalt.

A nyolcvanas, de különösen a kilencvenes évek fejleményei, az integráció elmélyítése az Európai Közösségben új problémákat hoztak fel. Az egységes piac létrejötte, majd az Európai Uniót megeremtő szerződés jelentősen átalakította a törvényhozói kompetenciákat azzal, hogy bővítette a közösségi döntéshozatallal meghatározandó kérdések körét. Egyes számítások szerint a kilencvenes évek eleje óta az Unió tagállamaiban érvényes jogszabályok ötven százaléka közösségi eredetű, s ez a szám – a gazdaságra vonatkozó szabályok esetében – a gazdasági és pénzügyi unió

beteljesülésével nyolcvan százalékra ugrik majd fel¹. A Maastrichti, illetve az Amszterdami Szerződés ráadásul tovább növelte a szupranacionális szinten meghozandó döntések körét. Így már nemcsak az egységes piacra vonatkozó szabályok meghozatala került át Brüsszelbe, hanem az élet mind több területén onnan jön az irányítás. Olyan, az államok létéhez szorosan kötődő, attól elválaszthatatlannak tűnő kérdésekben történik mind gyakrabban összeurópai szabályozás, mint például a pénzügy- vagy a menekültügy.

Ezáltal a nemzeti törvényhozások szerepe is átértékelődik, hiszen már nem ezek a testületek a kizárólagos jogalkotók. *A kérdés az, hogy a folyamatok milyen szerepre kárhoztatják a jövőben az EU-ban a nemzeti törvényhozásokat.* Az európai jogszabályok szorgos másolói, átültetői lesznek, vagy pedig alkalmazkodnak a megváltozott körülményekhez, átalakítják működésüket és megőrzik - már amennyire erre lehetőség nyílik - befolyásukat². Nem arról van szó, hogy a nemzeti parlamentek felett a közösségi döntéshozatallal végleg eljárt az idő, de adaptálódásukra mindenképp szükség van.

Itt kell azt kiemelni, hogy az európai jogalkotás folyamata nincs valós parlamenti kontroll alatt. Az Európai Parlament jogköre a Közösség megalakulása óta folyamatosan szélesedett, de még mindig nem jutott minden kérdésben társ-döntéshozói szerephez e törvényhozásnak nehezen nevezhető testület. A demokratikus deficit annál jelentősebbé válik, minél több szabály európai szinten születik meg. A polgárok azon érzése, hogy mindenről a távoli Brüsszelben, a fejük felett döntenek, egyre erősebb lett, különösen azon országokban, ahol a nemzeti függetlenségre, önazonosságra mindig is nagy hangsúlyt helyeztek. Ezt jól mutatták a Maastrichti Szerződés ratifikálása körüli bonyodalmak, különösen, ahol népszavazással kívánták a kormányok az egyezményt megerősíteni³. Az eddig európai ügyekben engedelmeskedő, a kilencvenes évek elejére

¹ Egy francia kutatás szerint 1991-ben 1564 közösségi rendelet és irányelv lett hatályos Franciaországban, míg ugyanabban az évben 1417 párizsi kibocsátású, hasonló kategóriájú jogszabály született. In: Conseil d'Etat, Rapport Public 1992, Études et Documents no. 44, Paris.

² Ezt a dilemmát, választási kényszert jól tükrözi a francia Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációja 2969. sz. jelentésének címe is: *Les parlements nationaux dans l'Union européenne: acteurs ou spectateurs? (Nemzeti parlamentek az Európai Unióban – szereplők vagy nézők?)* (Ligot-Catala-Hoguet 1996).

³ Álljon itt néhány konkrét példa 1992-ből, a Közösség "nehéz évéből". A Maastrichti Szerződést a francia polgárok csak minimális többséggel fogadták el, a dánok pedig első körben leszavazták. A német Alkotmánybíróság az egyezmény néhány kitételét alkotmányellenesnek nevezte. Nagy-Britanniában a konzervatív kormány csak ádáz viták árán tudta keresztülvinni a ratifikációt a parlamenten.

azonban - úgy tűnik - passzivitásba vonult (l. alacsony részvétel az európai parlamenti választásokon) vagy tiltakozó polgárok "kezelésére" egyrészt a szubszidiaritás elvének kidolgozásával válaszolt az Európai Unió, tehát hogy a döntéseket igyekeznek a lehető legalacsonyabb szinten meghozni, másrészt a nemzeti parlamentekkel próbáltak kezdeni valamit. Minden EU tagállamban napirendre került, hogyan lehetne jobban bevonni a törvényhozásokat az integrációs ügyek menetébe, hogyan lehetne kiszélesíteni a hagyományos, kötelező feladatok (nemzetközi szerződések, így a Közösség és az Unió alapító okmányainak ratifikálása, a közösségi jog átültetése a nemzeti jogba) ellátásán túlra illetékességüket, miként ellenőrizhetnék hatékonyabban saját kormányuk Európa-politikáját.

Hasonló a helyzet az EU csatlakozásra törekvő közép-európai országokban. A politika döntéshozói Magyarországon sem kerülhetik meg annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy *ki integrálódik, illetve, hogy mitől lesz az integráció legitim. A demokratikus elszámoltathatóság problematikája* új oldalról jelentkezik az EU-ba való belépéskor, s egy fiatal demokráciában, a függetlenségét csak a közelmúltban visszanyert országban különösen a figyelem középpontjába kerül, ha a nemzeti jogszabályok egy része a jövőben a határokon túl születik majd. A szuverenitás egy részének átadására nem vállalkozhatnak felelős politikusok anélkül, hogy meghatároznák, hogyan tartja meg befolyását a jogalkotás fölött a magyar törvényhozás. Ez pedig egyetlen új tagállam számára sem könnyű feladat, hisz az Unióban (legalábbis az első, a közösségi pillér vonatkozásában) egy szupranacionális jogrenddel kell szembesülni.

Habsburg Ottó véleménye szerint "aki nem hisz a csodákban, az nem realista"⁴. Úgy látom, Magyarország európai integrációs politikáját egyszerre jellemzi a csodavárás és a realitások figyelembe vétele. A rendszerváltás óta eltelt időszak segített - legalább részben - eloszlatni az illúziókat, a csatlakozási folyamatot övező sok bizonytalanság miatt pedig igenis helyénvaló a csodavárás. Egészséges reménykedés nélkül az integrációra való felkészülés sem tudna előrehaladni.

Magyarországon az európai integrációra való felkészülés erősen kormányzat-centrikus. Az Európa-politika intézményi oldala is csak a végrehajtó hatalom oldalán nevezhető

⁴ Habsburg Ottó az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság ülésén (Brüsszel, 1996. november 20.). A jegyzőkönyv alapján.

kiépítettnek, s az sem tekint vissza hosszú múltra⁵. Az Országgyűlésben történtek ugyan lépések annak érdekében, hogy a képviselők ne maradjanak ki teljesen a csatlakozási folyamatból, de egy állandó országgyűlési bizottság és néhány integrációs albizottság felállításán kívül mást nem tud felmutatni a Parlament. Ilyen módon *tehát nem létezik átgondolt stratégia arra, milyen munkamegosztás alakuljon ki a főhatóságú szervek között az EU csatlakozás kérdésében, hogyan ellenőrizze a törvényhozás a végrehajtó hatalmat*. Ezt a kérdést az 1998. márciusa óta folyamatban levő csatlakozási tárgyalások idejére sem sikerült tisztázni, nemhogy előre gondolnának a politikusok a majdani tagságra, azaz hogy a belépés után hogyan alakuljon a parlament és a kormány viszonya.

A döntéshozókra az előbb említett csodavárás, vagy talán a kérdés elhessegetése a jellemző, hogy majd idővel ezek a problémák maguktól megoldódnak. A kormány már évekkel ezelőtt kidolgozta a csatlakozásra való felkészülés gazdasági és társadalmi modernizációs, jogharmonizációs, kommunikációs és képzési stratégiáit, de a végrehajtó hatalomra nem leszűkített intézményi ügyekről ez idáig egy szó sem esett.

A szereposztás rendezetlensége pedig nagy veszélyeket rejt magában⁶. Az már tény, hogy Magyarország a helyzet tisztázása nélkül futott neki a csatlakozási tárgyalásoknak. Nem született megállapodás arról, hogy melyik államigazgatási szervnek mi a feladata ebben az időszakban, s hogy az információ milyen csatornákon keresztül áramoljon. A tárgyalódelegáció nem kapott a törvényhozástól mandátumot, a döntéshozók nem rögzítették, milyen beszámolási kötelezettsége van a kormánynak a parlament felé a tárgyalások alakulásáról. Az Országgyűlés most szokásjogi alapon kap tájékoztatást a brüsszeli fejleményekről, s csak a kormányon múlik, mennyi információhoz jut a törvényhozás. A veszély tehát most már a jövőre vonatkozik. Amennyiben a parlament a belépés kialakult körülményeivel csak az utolsó pillanatban, jó esetben a szerződés

⁵ A fő koordináló szerv, az Integrációs Államtitkárság 1996. májusában állt fel a Külügyminisztériumon belül.

⁶ A disszertáció tézisjavaslatában, melyet 1997. júliusában nyújtottam be, még jövő időben, lehetséges veszélyként beszéltem arról, hogy amennyiben nem tisztázzák a szerepeket a csatlakozási tárgyalások idejére, az megbéníthatja a tárgyalók munkáját, ronthatja az ország esélyeit az EU-val szemben, s végérvényesen felboríthatja a magyar külpolitika terén még utolsóként megőrzött konszenzust. Felhívtam még a figyelmet arra a szerencsétlen egybeesésre is, hogy a csatlakozási tárgyalások kezdete és az 1998-as országgyűlési választások időben igen közel voltak egymáshoz. Az Országgyűlés az eljárás brüsszeli nyitányakor nem is ülésezett.

aláírása előtt, rosszabb esetben az aláírás után szembesül, csak durva eszköze marad esetleges nemtetszése kifejezésére, ez pedig az, hogy nem ratifikálja a megállapodást. Persze erre, a mai körülmények között, tekintve az uniós csatlakozást övező konszenzust (bár a MIÉP 1998-as parlamenti párttá válása óta már nem beszélhetünk összpárti parlamenti konszenzusról), nem sok esély van, de az eseményeket nem mindig lehet pontosan előre megjósolni. Az egyetértés felborulhat szektoriális kérdéseken, valamelyik párt – szavazatnyerést remélve – felvállalhatja a csatlakozás veszteseinek képviselését, s máris ingataggá válik az országos egyetértés. Még ha ez nem is következik be, attól az intézményi rendezetlenség megmarad; a nemzeti törvényhozás kész tényként lesz kénytelen szembesülni azzal, hogy elvesztette hatáskörei jó részét, s megfelelő mechanizmusok hiányában még az Unió többi országában szokásos kontrollt sem fogja tudni gyakorolni a kormány felett.

Disszertációmban tehát ezzel a politikusok és szakértők által eddig mostohán kezelt kérdéskörrel foglalkozom. Fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy egyrészt erről még nem készült vizsgálat Magyarországon, másrészt hogy kutatásom igen gyakorlat-orientált, hisz egy sürgős megoldást váró problémakört érint, s kíván ahhoz elméleti háttérrel adni.

1.2. A disszertáció felépítése és a főbb hipotézisek

A dolgozat első részében elméleti áttekintést adok a parlamentarizmus értelmezéséhez az Európai Unió vonatkozásában. Az EU-ban ugyanis olyan politikai alapfogalmak, mint demokrácia, szuverenitás és legitimitás, új értelmet nyernek. A politikatudomány egyik kedvelt témaköre, hogy mennyire demokratikus az Unió. Afelől egyetértés van a kérdéskör szakértői között, hogy ez a demokrácia deficitese, de arról már vita folyik, hogyan lehetne azt definiálni. Én a deficit-források közül a témám szempontjából legfontosabbra, a parlamenti deficit bemutatására koncentrálok. Ismertetem a meghatározására vonatkozó kísérleteket, majd pedig bemutatom az Európai Unió történetét a parlamenti deficit szempontjából. Erre azért van szükség, mert a deficit jelentéstartalma az idők során rengeteget változott. Az Európai Parlament térnyerése egyenes vonalú, a nemzeti parlamentek térvészése viszont már nem írható le ilyen egyszerűen. Egyrészt mind több döntés került át közösségi szintre, s ez valóban

fokozatos kiszorulásukat jelentette a határozatok meghozatalából, másrészt azonban a probléma felismerése mind több tagállami törvényhozást vett rá szerepének megerősítésére.

A parlamenti deficit két összetevője tehát az, hogy az Európai Parlamentet és a nemzeti törvényhozásokat nem vonják be kielégítően az uniós döntéshozatalba. Emiatt érdemes megismerni, mi jellemzi az EP és a tagállami parlamentek egymáshoz fűződő viszonyát. Izgalmas kérdés, hogy az Unió története során a kooperáció vagy a konfrontáció volt-e jellemzőbb a kapcsolatukra. Együttműködésüknek ma már intézményi kerete van, de ez nem jelenti azt, hogy eltűnt volna az egymás iránti gyanakvás. Áttekintem a két parlament-típus közötti érintkezés csatornáit, és megnézem, az Európai Parlament hogyan reagál arra a jelenségre, hogy a nemzeti parlamentek nagyobb mozgásteret és több beleszólást kívánnak maguknak integrációs ügyekben. Külön foglalkozom azzal, hol versenytársak (törvényhozói kompetencia-átfedések), illetve hol van közöttük érdekazonosság (a demokratikus deficit leküzdése, nyitottabb és átláthatóbb Unió, a demokratikus kontroll erősítése, a parlamenti együttműködés fokozása). Ezt azért tartom fontosnak, mert Magyarország a társulási szerződés értelmében már most, hivatalos keretben, egy vegyesbizottság révén együttműködik az Európai Parlamenttel, ezért érdemes megvizsgálni, más törvényhozások példája alapján, az EU tagság elnyerése után ők milyen irányba fejlesztették kapcsolataikat az Unió parlamentjével.

E fejezet végén a parlamenti deficit leküzdését célzó megoldási javaslatokat ismertetem. Bemutatom a két nagy tábor, az EP szerepének növeléséért síkra szállók, valamint a nemzeti törvényhozások térnyerését pártolók érveit, illetve az ezen javaslatokban rejlő hibákat. Álláspontom szerint egyik fél sincs az igazság birtokában; az EP-nek és a nemzeti parlamenteknek együtt kell működniük, hisz mindkét intézményfajtának helye van az Unió politikai rendszerében. További konklúzióm, hogy meg kell tanulni együtt élni a parlamenti deficittel, mert felszámolása egyrészt irreális a mai körülmények között (az Unióban a döntéshozatal hatékonyságának növelése ma még csak a demokrácia csökkenése mellett képzelhető el), másrészt nincs is meg ehhez a politikai akarat.

A második részben azt vizsgálom, az Európai Unió egyes tagállamaiban milyen törvényhozási kontroll működik az európai ügyek felett. E fejezetben az első

hipotézisem az, hogy *az alkotmányos berendezkedés, az adott politikai helyzet, a parlament működése, a történelmi hagyományok, a polgárok által általában a politika és az európai integráció iránt tanúsított érdeklődés, részvételi igény alapjaiban meghatározza, az adott országban milyen szerepet játszhat a parlament integrációs ügyekben.*

E tényezők eredményeként ma *három fő csoportba* sorolhatjuk az EU tagállamok nemzeti parlamentjeit. Az elsőbe továbbra is csak a dán, esetleg a brit törvényhozás és a Bundesrat, valamint jogszabályi lehetőségei révén az osztrák törvényhozás tartozik. A Folketing mandátumot ad a Brüsszelben tárgyaló kormánytagnak, tehát közösségi döntés nem születhet a dán parlament jóváhagyása nélkül. Az Egyesült Királyságban ehhez hasonló az ún. "parliamentary scrutiny reserve", azaz parlamenti fenntartás nevű intézmény, melynek alapján addig, amíg egy ügyben a törvényhozás fenntartással él, a Miniszterek Tanácsa nem dönthet. A Bundesrat és az osztrák Nemzeti Tanács álláspontja bizonyos kérdésekben szintén köti a kormányt.

A második csoportba kerülnek azok az országok, melyek az elmúlt évek során középérős befolyásra tettek szert, azaz mandátumot nem adnak, de igyekeznek az eseményeket igen közelről követni, a döntéshozatalba minél előbb bekapcsolódni. Jellemző rájuk az is, hogy ex-post ellenőrzés helyett egyre inkább ex-ante kontrollra törekszenek. Az e csoporthoz tartozó országok közül a legerősebb kontrollt a finn Eduskunta, a Bundestag és a holland Második Kamara gyakorolja. Ennél gyengébb, de még jelentős befolyással bír a francia és a svéd parlament.

A harmadik csoportot pedig azok az államok alkotják (a mediterrán EU országok, illetve Belgium, Luxemburg, valamint Írország), melyekben a törvényhozások csak minimális szerephez jutnak integrációs kérdésekben.

E csoportokat egy hosszú szempontlista alapján állítom fel. Egyenként megvizsgálom, a parlamenteknek mire terjed ki a hatáskörük az Unió első, második és harmadik pilléréhez tartozó kérdésekben. Külön figyelmet kívánok fordítani arra, hogy az illetékességet milyen jogszabályok rögzítik, tehát hogy a parlament szerepét az alkotmányban, törvényekben, a parlamenti házszabályban, egy határozatban, esetleg csak egy bizottsági ügyrendben határozzák meg, vagy csak szokásjogi alapon működik

az ellenőrzés. Bemutatom, hogy a parlamenti kontroll hagyományos eszközein - interpelláció, kérdésfeltevés - túl vezettek-e be az egyes törvényhozások egyéb eljárásokat a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, illetve hogyan biztosítják az információáramlást a kormány és a törvényhozás között. Azt is megvizsgálom, a parlamentek hogyan készítették fel a hivatali apparátust, szakértőiket a megnövekedett feladatok ellátására. Meggyőződésem ugyanis, hogy szakmai háttér biztosítása nélkül nem lehetséges a törvényhozások adaptálása a megváltozott körülményekhez.

A parlamentek szerepének vizsgálatán belül hangsúlyosan foglalkozom azzal, hogy az Unió minden tagállami törvényhozásában *az európai ügyek kezelésére létrehozott külön testület - bizottság vagy delegáció - milyen szerepet tölt be. Ennek ereje általában jól mutatja, hogy a parlament egésze mennyire kompetens integrációs kérdésekben.* Ezen Európa-ügyi bizottságoknak két típusa létezik. Az egyik típus az, amikor a testület egy speciális szerv, a parlament többi testületétől eltérő jogkörrel. A másik típusú bizottság pedig csak egy a többi bizottság közül. Bemutatom, hogy melyik ország milyen megfontolásból döntött az egyik vagy másik típus alkalmazása mellett.

Mind a parlamentek egészére, mind az integrációs bizottságokra vagy delegációkra vonatkozóan megállapítható, hogy a parlamenti munka annál hatékonyabb egy országban, minél korábban kiépítették a törvényhozási ellenőrzést az integrációs ügyek felett. *A kulcs az információhoz jutás, tehát minél előbb szerez egy törvényhozás tudomást a Brüsszelben folyó ügyekről, a készülő jogszabályokról, annál nagyobb esélye van az események befolyásolására.* Az információ-áramlás csatornáinak kialakítása, annak biztosítása, hogy az információnak minél szélesebb köre jusson el a parlamentekhez tehát döntő jelentőségű. Ezt a hipotézist alátámasztja az Európai Bizottság által minden évben elkészített jelentés, mely azzal foglalkozik, hogy a nemzeti törvényhozások milyen mértékben tesznek eleget a közösségi jogszabályok átvételére vonatkozó kötelezettségüknek. Mint látni fogjuk, általában a legerősebb parlamenti kontrollal rendelkező Dánia és az Egyesült Királyság dicsekedhet a legjobb eredménnyel.

A tizenöt modell ismertetése alapján arra a kérdésre keresem a választ, létezik-e ideális modell, melyet Magyarországnak követnie kellene. Feltételezésem az, hogy ilyen *általánosan érvényes, másolandó példa nem létezik.* Helyesebb tehát azzal foglalkozni,

az egyes parlamenti megoldások minnek a következményeként alakultak ki, "praktikáik" mennyire univerzálisak, azaz mennyire átültethetők. Az jól megfigyelhető, hogy az egyes Unió-beli törvényhozások tanultak egymástól, s igyekeztek a máshol jól bevált technikákat - azok alkalmassága esetén - meghonosítani.

Finnország, Svédország és Ausztria példája különösen érdekes Magyarország számára, hiszen ezen államokban kapcsolták be először az EK(EU) történetében intenzíven a csatlakozási tárgyalásokba a parlamenteket. Ők továbbá már az EU létrejöttének megfelelően alakították ki azonnal a törvényhozási kontrollt, tehát annak tudatában, hogy a korábbi közösségi ügyeken túl a hagyományosan nemzeti hatáskörbe tartozó kérdések egy része is átkerül szupranacionális szintre. Tekintettel tehát arra, hogy e három állam parlamentje a maihoz leginkább hasonlatos Unióba lépett be, modelljüket, az ő tapasztalataikat külön fejezetben ismertetem.

Mindezek után a magyar részben azt mutatom be, a kontrollmechanizmusokat meghatározó tényezők mennyire lelhetők fel Magyarországon, illetve hogy a politikai berendezkedés mennyiben különbözik a már megismert, EU-ban szokásos modellektől. Ezek ismeretében vázolom fel azt a modellt, melyet véleményem szerint meg kellene honosítani Magyarországon az integrációs politika törvényhozási felügyelete terén.

Ennek a résznek az elején végigveszem és értékelem a magyar parlament által az integrációs politikában eddig tett lépéseket. Kiinduló tétele az, hogy *a többi kelet- és közép-európai törvényhozáshoz képest az Országgyűlés eddig nagyobb aktivitást mutatott, s jobban megalapozta jövőbeli szerepét, de mégsem lehetünk elégedettek a teljesítményével.* Ezen állítás alátámasztása érdekében egy rövid kitérő erejéig bemutatom, hogy a régió EU tagságra pályázó országainak parlamentjei eddig mit cselekedtek a csatlakozásra való felkészülés érdekében.

Magyarországon, meglátásom szerint, kiérlelt koncepció a parlament integrációs szerepére vonatkozóan egyelőre nem született; egyedül az 1992 óta működő Európai Integrációs Ügyek Bizottsága tevékenysége mondható rendszeresnek. Minden más csak fellángolás-szerű, stratégia nélküli intézkedés volt; emiatt az elgondolás végrehajtása legtöbbször elmaradt. A több helyről érkező információ feldolgozása nincs biztosítva, kevés a hivatali szervezeten belül az integrációhoz értő munkatárs, illetve a meglévők

rossz struktúrában dolgoznak. Mind a képviselők, mind az alkalmazottak többsége az EU csatlakozást távoli eseményként kezeli, s nem gondolja, hogy a kérdéssel már most érdemes lenne foglalkozni.

A történeti részben röviden vázolom a rendszerváltás előtti éveket, majd rátérek az első szabadon választott parlament Európa-politikájára, mely nagyrészt az Európai Parlamenttel való kapcsolattartásból állt. Külpolitikai kérdések megtárgyalásakor az EU csatlakozás ügyében soha nem folyt igazi vita az Országgyűlésben. A társulási megállapodás megerősítésének parlamenti eljárása is azt mutatta, a csatlakozás minden politikai erő számára elfogadható cél, az oda vezető úttal kapcsolatban azonban - a tájékozatlanság miatt - még kérdéseket sem tudtak megfogalmazni a képviselők.

Ezután - már a második és a harmadik parlamentre vonatkozóan is - részletesen bemutatom az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága tevékenységét, illetve elemzem a parlament elnökének és testületeinek EU-ügyekben végzett munkáját.

Sorra veszem az EU tagállamok nemzeti parlamentjei erejének felméréséhez használt szempontokat, s ennek alapján bemutatom, a külföldi tapasztalatokból számunkra mi hasznosítható.

Mivel az előző fejezetben tételetem az volt, hogy nincs általánosan alkalmazható modell, olyan, melyet Magyarország egy az egyben, minden változtatás nélkül átültethet, az olyan elemek megtalálására koncentrálok, melyek megítélésem szerint adaptálhatók. Ennél a fázisnál döntő jelentősége van azon kérdés feltérképezésének, melyek a magyar parlament működésének sajátosságai, a politikai berendezkedés milyen parlamenti ellenőrzési mechanizmus kiépítését teszi lehetővé. *Előfeltevésem az, hogy - tekintettel a magyar államberendezkedésre - egy integrációs kérdésekben közép-erős hatalommal rendelkező parlamentre van szükség, melynek nincs ugyan vétójoga s nem ad a kormánynak mandátumot, de pontosan nyomon követi a Brüsszelben történeteket, s a lehető legkorábban tudomást szerez a készülő közösségi döntésekről, jogszabályokról.*

További megállapításom: anélkül, hogy az Országgyűlés ösztönözné a kormányt, hogy kezdjenek párbeszédet arról, milyen szerepet töltsön be a törvényhozás integrációs ügyekben, a végrehajtó hatalom ezt magától nem fogja kezdeményezni. A kormány

számára - ahogy az az EU tagállamokban is lenni szokott - a fokozott parlamenti bekapcsolódás csak többletterhet jelentene, így nem fogják sürgetőnek találni a kérdés rendezését. Ennek megfelelően az Országgyűlésnek kellene ezt kikényszerítenie.

Ahhoz, hogy a parlament meg tudjon majd felelni a fokozott szerepvállalás által jelentett feladatoknak, sok teendőt kell elvégeznie "Házon belül". A dolgozatomban tehát arra is keresem a választ, hogyan lehetne növelni a képviselők ismereteit az integrációról és arról, az mit jelent majd Magyarországra és az Országgyűlésre nézve, hogyan kell felkészíteni a parlament munkatársait az új feladatok ellátására, milyen szervezeti változásokat kell eszközölni mind politikai, mind hivatali szinten. A kérdés lényege véleményem szerint az, mennyire sikerül egy *egyértelmű felelősségi rendszert* kiépíteni, és hogyan tudják biztosítani a közvetlenül Brüsszelből, illetve a kormánytól érkező *információ késedelem nélküli áramlását és feldolgozását*. A kulcs tehát – ahogy az EU tagállamok esetében már láttuk - az *információhoz való hozzájutás és az, hogy meg tud-e birkózni a törvényhozás a dokumentum-áradattal*. A dolgozat végén tehát felvázolok egy stratégiát az információ kezelésére, a hivatali struktúra átalakítására és a parlamenten belüli tájékoztatás rendszerére.

1.3. A témakörrel foglalkozó szakirodalom és a kutatáshoz használt források

A témakör viszonylag nehezen kutatható, hiszen itthon nem áll rendelkezésre hozzá szakirodalom. Míg a magyar parlamentarizmus összes vonatkozása már feldolgozásra került, addig ez a kérdés - hiszen nem is volt aktuális - nem foglalkoztatta a magyar politikatudomány gondolkodóit. A Demokrácia Tanulmányok Magyar Központja által kezdeményezett projekt keretében 1996. őszén indult meg egy vizsgálat, mely a környező országok törvényhozásai integrációs tevékenységének feltérképezését célozta. Ezek párhuzamos országtanulmányok voltak, írásos összegzés azokról nem készült. Az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottságáról szóló tanulmányt én készítettem ebben a projektben.

Jól mutatta a téma „érintetlenségét” a Politikatudományi Társaság 1998. tavaszi konferenciája, mely az Európai Unió és Magyarország kapcsolatrendszerét igyekezett feldolgozni. Az ott elhangzott előadások írott formában is megjelentek a

Politikatudományi Szemle kizárólag e kérdésnek szentelt különszámában (1998/1. szám). Ezek az írások már szólnak az Unióban zajló demokrácia-vitáról, de konkrétan arról, hogyan is kellene az Országgyűlésnek felkészülnie a megváltozott helyzetre, még csak érintőlegesen van benne szó.

Az Európai Unió témakörével kapcsolatban mind több szakkönyv lát napvilágot magyar nyelven, magyar és külföldi szerzők tollából egyaránt. Ezek közül azonban eddig egyedül Navracsics Tibor politikatudományi szemszögből készített elemzése utal arra, hogy az Unió-beli demokrácia-hiánnyal foglalkozni kell, s hogy annak messzemenő következményei lehetnek az EU továbbfejlődésére (Navracsics 1998a).

A külföldi parlamentekben alkalmazott modellek átfogó ismertetésére sem került még sor Magyarországon; az Európai Szemle 1998. tavaszi két száma néhány tagállami törvényhozás Európa-politikai aktivitását mutatta csak be. A magyar és a francia törvényhozás integrációs tevékenységét ezekben én részleteztem.

Nyugat-Európában szintén nem számít "agyonkutatott" területnek a parlamentek integrációs ügyekben játszott szerepe. Az utóbbi években azonban – az 1.1. pontban leírtak következtében - többen is elkezdtek tudományos szinten foglalkozni a kérdéssel, főleg a divatos "demokratikus deficit-problematika" miatt. A Journal of Legislative Studies 1995-ben egy teljes különszámot szentelt a témakörnek, Norton, Smith, Laursen és Pappas több tanulmányt, tanulmánykötetet készített. Eddig jórészt esettanulmány jelleggel dolgozták fel az érdeklődők a kérdést, tehát egy EU tagállam parlamentjén keresztül mutatták azt be; átfogó, összehasonlító jellegű külföldi elemzésről nincs tudomásom. Ennek hiányára több szerző is felhívta már a figyelmet (Raunio-Wiberg 1997, p.2).

A témakörben egyre több nemzetközi konferenciát rendeznek, s ezek háttérdokumentumai igen jól hasznosítható források. 1994. júniusában Berlinben, egy évvel később Oslóban tanácskoztak a témakör kutatói. 1995. márciusában Bécsben már politikusok is bekapcsolódtak a vitába, csakúgy mint az 1997. április 24-i budapesti rendezvényen, melynek házigazdája az Országgyűlés volt. 1997. szeptemberében Prágában folytatódott az eszmecsere.

A Közösség, illetve az Unió alapító szerződése csak igen kis terjedelemben foglalkoznak a nemzeti parlamentek szerepével, de ezek is fontos források. A témát azonban kiemelten kezeli az Európai Parlament; sok hasznos dokumentum készült mind EP képviselők, mind külön a tagállami törvényhozásokkal foglalkozó osztály neve alatt. Az Amszterdamot előkészítő kormányközi konferencia idején az EP-ben működő ún. IGC Task-Force több alkalommal felmérte, hogy a konferencián mely tagállam milyen álláspontra helyezkedett a nemzeti parlamentek szerepével kapcsolatosan, illetve mi minderről az Európai Parlament hivatalos álláspontja. Az EP által összegyűjtött tanulmányok, a parlamenti munkatársak elemzései tehát kiváló forrásul szolgálnak.

Végezetül a kutatás alatt az *EU tagállamok parlamentjeinek saját dokumentumaira* is nagyban támaszkodtam. Ezek előnye, hogy első kézből származnak, teljes körűek. Hátrányuk, hogy - néhány tagállam esetében - viszonylag nehezen hozzáférhetőek Magyarországról, s sokszor tartalmazznak szubjektív megjegyzéseket, értékeléseket.

1.4. A disszertáció megírásához végzett kutatás módszere

A disszertációban az *informativitásra törekvés és az értékelő-elemző megközelítés egyaránt* megtalálható. Azért választottam a kettő kombinációját, mert – ahogy arról már volt szó – a témakörnek még a leíró jellegű bemutatása is hiányzott eddig a magyar szakirodalomból. Így nem tartom feleslegesnek annak ismertetését, hogyan működik az egyes országokban az integrációs ügyek feletti parlamenti kontroll, s majd csak ezután értékelem a tapasztaltakat.

A tagállamokban működtetett parlamenti kontrollmechanizmusok bemutatása érdekében nem párhuzamos országtanulmányokat készítetek, hiszen az a módszer megítélésem szerint elemzésre, következtetések levonására kevésbé lenne alkalmas. Inkább annak vizsgálatát kívánom előtérbe állítani, *milyen tényezők hatására alakultak ki az egyes modellek, s mik azok fő jellemzői*. Ehhez a legrészletesebben a jól bevált modelleket ismertetem, de szólok az összes többről is, egyrészt, mert csak így kaphatunk átfogó képet, másrészt mert speciális körülményeik sok tanulsággal szolgálnak, s Magyarország nem feltétlenül csak a tökéletes kontrollmechanizmusokból tanulhat. A kiragadott példák mindenképp torzítanák az összképet.

Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy a „modell” kifejezést a szövegben végig mint tagállami megoldást használok. Az egyik fő tételelem ugyanis az, hogy nem létezik ideális, követhető minta az integrációs ügyek feletti parlamenti ellenőrzésre, csak tizenöt féle megoldás, azaz tizenöt féle modell. Ezeket a modelleket mutatom be disszertációban, próbálom meg őket csoportosítani, megtalálni a közös és az eltérő vonásaikat.

Az egyes tagállami modellek feltérképezéséhez egy *kérdőívet* vettem segítségül (1. függelék), s az ebben szereplő kérdések adják az elemzés fő szempontjait. A kérdőívet 1997. szeptemberében eljuttattam minden EU-beli nemzeti törvényhozáshoz, s jórészt a beérkezett válaszok alapján készült a 3.5. és a 4. fejezet. A közép-európai parlamentek integrációs tevékenységének bemutatása érdekében szintén készítettem egy kérdőívet, s a vonatkozó parlamenteknek azt 1998. tavaszán küldtem el. Az erre kapott válaszok segítették az 5. fejezet megírását.

Szintén ide tartozik, hogy a *függelékben* igyekeztem összegyűjteni egyrészt az Unió alapító szerződéseinek a nemzeti parlamentekkel közvetlenül foglalkozó részeit, másrészt az egyes tagállami törvényhozások integrációs jogosítványait rögzítő, és a modellek működésére vonatkozó jogszabályokat, jóllehet a teljesség igénye nélkül. Ezt két dolog miatt tartottam fontosnak. Az egyik, hogy ilyen szempontú válogatás még nem készült, a másik, hogy mivel mindenképp meg kell majd alkotni a vonatkozó magyar normákat, nem árt ismerni, az Unió mostani tagállamaiban pontosan milyen szabályok is érvényesek.

A tagállami modellek áttekintését megkönnyítendő összegző *táblázatot* is mellékeltem a disszertációhoz.

Szólnom kell arról is, *milyen megkötések alkalmaztam a disszertáció írásakor*. Ami az időhatárt illeti, 1998. végéig mutatom be a témával kapcsolatos fejleményeket mind az Unió tagállamai, mind Magyarország vonatkozásában. Ezen döntésemet arra alapoztam, hogy eddig az időpontig már körvonalazódott néhány törvényhozásban, milyen változtatásokhoz vezet majd az Amszterdami Szerződés életbelépése, másrészt

Magyarországon addigra kiderült, az 1998. nyarán történt kormányváltás miként érinti az integrációs ügyekben gyakorolt parlamenti kontrollt.

Annak érdekében, hogy ne térjek el a tárgytól, néhány fontos kérdést csak érintőlegesen tárgyalok, illetve elfogadom a szakirodalom főbb megállapításait. Ez különösen igaz az elméleti részre, ahol csak használok létező politológiai fogalmakat, elfogadom mások definícióit, s igyekszem nem belebonyolódni olyan nagyobb lélegzetű kérdésekbe, mint például a demokratikus kontroll lehetséges útjai, a parlamentek ereje az egyes országokban, vagy az olyan fogalmak értelmezése, mint szuverenitás és legitimitás. Ezekről tehát csak röviden szólok, s mindegyikről csak az európai integráció feletti ellenőrzéssel való összefüggésben, s nem általánosságban. Szintén nem ismertetem az uniós ügyekre a tagállamokban kialakított kormányzati megoldásokat, az EU tagsággal általánosságban foglalkozó jogszabályokat. Figyelmemet a parlamenti kontroll működésére és szabályozására összpontosítom. Ennek megfelelően például a törvényhozásoknak az Európa-politikával összefüggő minden tevékenységét sem elemzem ugyanolyan mélységben. Amikor például a parlamentek a Brüsszelben elfogadott irányelveket ültetik át, vagy a már elfogadott uniós szerződéseket erősítik meg, az a legtöbb országban a hagyományos parlamenti eljárás révén történik, s ez nem igényel különösebb értékelést. Csak egy rövid kitérő erejéig mutatom be továbbá, hogy az egyes kelet-közép-európai parlamentekben milyen megoldásokat alkalmaznak a csatlakozással kapcsolatos ügyek figyelemmel kísérésére. Leginkább a közös vonások megtalálására koncentrálok, s egyfajta erősortrendet próbálok meg felállítani közöttük. Nem elemzem tehát részletesen az egyes régió-beli parlamenti eljárásokat, illetve csak annyira, hogy a magyarországi történéseket ezek fényében tudjam értékelni. A nemzetközi jog, a közösségi jog és a belső jog viszonyáról szintén nem kívánok állást foglalni, valamint tartózkodom a véleménynyilvánítástól, hogy a monista vagy dualista iskola tételeit tartom célravezetőbbnek a majdani magyar szabályozásban. Így például csak érintőlegesen tárgyalom a magyar alkotmány Unió-kompatibilitásának kérdését. A jogszabályi hátterek ismertetésekor igyekszem szigorúan a törvényhozások szerepét megszabó normákra koncentrálni.

Disszertációmban tehát egy aktuális, véleményem szerint sürgős feldolgozást igénylő témakört kívánok a lehető legtöbb oldalról körbejárni. Abban bízom, alkalmas lesz arra,

hogy egyfajta vitaindítóul szolgáljon, s ezáltal a döntéshozók is ráébrednek a rendezés halogatásával járó veszélyekre.

2. FEJEZET: ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

2.1. Demokrácia az Európai Unióban

Az Európai Unió tagállamai egytől egyig liberális demokráciák, azaz a kormányzás vezérelve mindenütt a demokrácia. Ezt az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés F(1) cikke is alátámasztja: „az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amelyek kormányzati rendszere a demokrácia elvén alapul”⁷.

Sok szerző tett már kísérletet arra, hogy megpróbálja meghatározni, ez pontosan mit is jelent⁸. Ha egy időben meglehetősen távoli kísérlethez nyúlunk vissza, azt mondhatjuk: a demokrácia a népnek a nép által, a nép érdekében történő irányítása⁹. Mai nyelvre lefordítva a demokrácia leginkább a döntésekben való részvételt jelenti (Körösi 1993, p.165.), ahol a kormány a parlament bizalmából kerül hatalomra, a képviselőket általános és közvetlen választással választják meg, s ahol a végrehajtó hatalom felelős a törvényhozásnak (Pappas 1995, p.185.). A demokráciának előfeltétele, hogy a rendszer szereplői egyetértsenek az alapvető eljárásokról, a játékszabályokról és a politikai intézményekről (Österud 1996, p.182.). Benne foglaltatik a szólás és gyülekezés szabadsága, illetve, hogy a választott és hatalommal felruházott testületek elszámoltathatók, van lehetőség elbocsátásukra és arra, hogy helyettük másikat válasszanak (Gustavsson 1996, p.105.). Az Európai Parlament definíciója szerint akkor beszélhetünk demokráciáról, ha a határozathozatali eljárások nyilvánosak és ellenőrzésnek vetik azokat alá, illetve a polgárok által közvetlenül választott parlamentek felelősek a jogalkotásért¹⁰. A demokrácia-meghatározások tehát szorosan összefüggnek a törvényhozások szerepével.

A politikai rendszerek demokratikusságának kérdése a politikatudomány egyik kedvelt „vadászterülete”. A közép- és kelet-európai országok függetlenné válása óta ismét

⁷ In: *Treaty on European Union* 1992, p.9.

⁸ A politikatudomány kérdésfeltevései és a demokrácia modelljei témakörben igen figyelemre méltóak Robert Dahl („Poliarchy, Participation and Opposition”), Jane Erik Lane és Swante O. Eerson („Politika és társadalom Nyugat-Európában), valamint Phillipe C. Schmitter és Terry Lynn Karl („Mi a demokrácia és mi nem?”) című, összefoglaló jellegű művei.

⁹ Idézet Abraham Lincoln 1864-es gettysburg-i beszédéből (Heywood 1997, p.66.).

¹⁰ In: *Perspectives for Co-operation between the European Parliament and the National Parliaments, Working Document, EP Directorate General for Research, W-19, 9-1996, p.17.*

felerősödött a vita a kormányformák demokratikusságáról, tehát hogy az elnöki vagy a parlamenti berendezkedés tekinthető demokratikusabbnak¹¹. Az Európai Unióval kapcsolatosan pedig az integráció elmélyülésével, az uniós állampolgárság becikkelyezésével lett egyre sürgetőbb annak megválaszolása, hogy *a többségében parlamenti kormányzású, demokratikus tagállamokból álló integrációs szervezet maga demokratikus berendezkedésű-e*.

E kérdés tisztázásához persze onnan kellene kiindulnunk, hogy definiáljuk: pontosan minek a demokratikusságát is kutatjuk. Ez a tanulmány nem vállalkozik annak a hosszú múltra visszatekintő dilemmának a feloldására, hogy vajon miként minősíthetjük az Uniót. Inkább csak elfogadom azt a meglehetősen általánosan elismert tételt, hogy többről van szó, mint egy államról vagy egy nemzetközi szervezetről, hogy az EU-nak vannak föderalisztikus és konföderalisztikus jegyei egyaránt¹².

Az *Unió* hatáskörei, döntéshozatali struktúrája és folyamata, valamint jogrendje alapján *föderalizmusnak* tekinthető¹³. A tagállamok és a központi intézmények hatalmát alkotmányosan szétválasztották, a kompetenciák jól elkülönülnek. Normatív föderalizmusról (normatív szupranacionalizmusról) van szó, hisz a Közösség jogérvényesítő erővel rendelkezik. Mint láttuk, a demokrácia szorosan kötődik a parlamentekhez. Ennek megfelelően az Uniónak, mint föderációnak szupranacionális értelemben kellene demokratikusnak lennie, tehát az európai törvényhozásnak kellene a fő jogalkotónak lennie¹⁴. Ha *konföderációként* fogjuk fel, akkor a konföderációban a demokrácia a tagállamok demokratikusságától függne, hisz nem lennének szupranacionális intézmények és hatáskörök, az együttműködés a nemzetközi jog alapján kötött megállapodásokra korlátozódna. A nemzeti demokrácia pedig a tagállami parlamenteken nyugszik. Ha az integráció *funkcionalista* megközelítését alkalmazzuk, tehát hogy a tagállamok a jól behatárolható közös problémák megoldása érdekében akár szupranacionális intézkedésekhez is folyamodnak, akkor is a nemzeti parlamenteken

¹¹ L. például Lijphard (ed.), 1992 vagy a *Politikatudományi Szemle* 1992/1. és 2., illetve 1993/1. számaiban lezajlott vitát. Ezek elemzése megtalálható Györi Enikőnél (Györi 1995).

¹² E kérdéssel tengernyi irodalom foglalkozik. Jó elméleti összegzést ad Szűcs Tamás (Szűcs 1996), valamint részletesen elemzi a témát GyöriEnikő (Györi 1992).

¹³ Berke Barna szerint az Unió föderalisztikus vonásait nem lehet pusztán hatásköri alapon megmagyarázni; a döntéshozatal és a jogrend jegyei legalább annyira föderalisztikusak, mint az, hogy vannak közös kompetenciák. Konzultáció Berkével, 1999.

¹⁴ Az Európai Parlament mindig is föderáció-párti volt, hisz csak az Unió szövetségi állam-szerű működésekor tudna az általa óhajtott szerephez jutni (Westlake 1996, pp.168-169.).

keresztül fejeződik ki a demokrácia. Az Unió valójában mindezek hibridének tekinthető, így demokratikusságának megítélése sem könnyű feladat.

Az Unió szervei ugyanezt a vegyes képet mutatják; szinte lehetetlen őket összevetni a nemzetállami intézményekkel. Az egyszerre szupranacionális és kormányközi szerv, a *Tanács* (szupranacionális, mivel többségi, ráadásul jogilag kötelező érvényű, kötelezően végrehajtandó döntést is hozhat; kormányközi, mivel a szuverén tagállamoknak a nemzeti érdeket védő képviselőiből áll) egyfajta második kamaraként, a fő jogalkotó. Ugyanakkor végrehajtó feladatokat is ellát, ami pedig idegen a törvényhozásoktól. Az egyértelműen szupranacionális intézmény, a *Bizottság* az Unió alapító szerződéseinek őre. Ez a testület a fő végrehajtó, ráadásul a törvények kezdeményezése kizárólagos joga. Akár egyfajta kormánynak is tekinthetnénk, de mivel a Tanács elé terjesztett javaslatot vissza is vonhatja vagy módosíthatja, a jogalkotásban is főszereplővé válhat, a törvényhozásnak pedig csak korlátozottan felelős. A szintén szupranacionális *Európai Parlamentet* az alapító atyák csak minimális törvényalkotói szereppel ruházták fel, így nem is tekinthető a nemzetállami értelemben parlamentnek.

Amikor ezen, több szempontból is hibrid Unió vonásai alapján megfogalmazzuk a demokrácia feltételeit, három dolog ötlük szembe. Az első, hogy az Unió nem tesz maradéktalanul eleget egyik jegyében (tehát hogy föderáció, konföderáció, vagy funkcionalista együttműködés) sem a kritériumoknak (tehát az európai törvényhozás nem a fő jogalkotó, a nemzeti parlamentek befolyása korlátozott, a többségi szavazással tagállamok, így azok parlamentje is, leszavazhatóak). A második, hogy az előzőek következtében akkor helyesebb lenne átruházott demokráciáról¹⁵ beszélni az Unió esetében, hiszen az Unió nem saját érdemén nevezhető demokratikusnak, hanem a tagállamok együttműködésének eredményeképp, és a tagállamok által jóváhagyott határig. A harmadik pedig, hogy az Unió demokrácia-problémái a törvényhozások szerepével vannak szoros összefüggésben. Így érdemes alaposabban megvizsgálni az Unió parlamentjeit nemzeti és integrációs szinten egyaránt.

¹⁵ Az átruházott demokrácia fogalmát az újonnan létrejött latin-amerikai és kelet-európai demokráciákkal kapcsolatban használja a szakirodalom. L. erről O' Donnell, 1994.

2.2. Törvényhozások az Európai Unióban

A parlamentek a képviseleti rendszerek fő szimbólumai. A legfőbb jogalkotóként a polgárok részéről beleegyeznek a rájuk kötelező érvényű szabályok meghozatalába¹⁶, így tehát az adott politikai rendszer legitimitását adják. Fenntartják az állam politikai berendezkedése iránti egyetértést, teret adnak a társadalomban meglévő véleményeknek, érdekeknek.

Fénykoruk, a XIX. század óta három fő feladatot látnak el: biztosítják a képviseletet, törvényeket hoznak és kontrollálják a végrehajtó hatalmat. A XX. század végére a funkciókat azonban már korántsem látják el olyan kizárólagos módon, mint korábban. Az erősödő pártfegyelem miatt a képviselők kevésbé tudják magukat teljes egészében választókerületük érdekképviseletének szentelni. Az egyre összetettebb problémák megoldására a jól szervezett, sok szakértőből álló kormányzati apparátus alkalmasabb, mint a sokszor gyengébb szervezeti felépítésű törvényhozás. Az érdekképviseletek megerősödésével pedig új politika-alakító tényezőkkel is számolni kell (Heywood 1997, pp.309-310.).

Mindezek ellenére a parlamentek az általános és közvetlen választójog révén sosem voltak olyan képviseletiek, mint most; ugyanakkor kétséges, hogy a törvényhozások valóban leképezik-e a polgárok akaratát (hisz a választási rendszerek torzítanak). Egyre inkább jellemző, hogy a parlamentek határozathozatali jogosítványokat ruháznak át a végrehajtó hatalomra, mely – különösen válsághelyzetben – hatékonyabb és gyorsabb a döntéshozatalban. A gyakorlatban továbbá megfigyelhető, hogy egyre kevesebbszer nyújtanak be a parlamentekben bizalmatlansági indítványt a kormányok ellen, ami akár a kontroll gyengülését is jelentheti¹⁷.

A törvényhozások továbbra is a nemzeti politikai élet fő fórumai. A kormányok tagjait a legtöbb esetben innen regrutálják. Az állandó sajtónylvánosság miatt folyamatosan a figyelem középpontjában vannak, s a nyilvánosság segíti a végrehajtó hatalom ellenőrzését. Szervezetében a legtöbb parlament megerősödött, így mára már általában

¹⁶ Ezt egy általános érvényű megállapításnak kell venni, mert természetesen vannak kivételek: kormányok is alkothatnak jogszabályokat, illetve az erős köztársasági elnöknek is lehetnek ilyen irányú jogosítványai (Norton 1996b).

¹⁷ Minderről részletesebben szól Y. Mény (Mény 1991, pp.156-194).

elegendő forrás és szakember áll rendelkezésükre ahhoz, hogy színvonalasan elláthassák sokasodó feladataikat és megfeleljenek az új nemzeti és világpolitikai kihívásoknak (Heywood 1997, p.311.) Lehetnek népszerű vagy népszerűtlen intézmények a törvényhozások egy-egy államban, de a parlamenti választásokon általában magas a részvételi arány.

Fontos még megjegyezni, hogy általánosságban erősödnek a törvényhozások tevékenységének nemzetközi vonatkozásai. A korábban a végrehajtó hatalom kizárólagos domíniumának tartott külpolitika és a parlamentek által erősen befolyásolt belpolitika közötti demarkációs vonal elhalványult (Hegeland–Mattson 1996, p.200.). Ez különösen igaz az Unió tagállamaira, ahol ha az integrációs politikát külpolitikaként kezelnék, egyre kevesebb tennivalójuk lenne a parlamenteknek.

A törvényhozásokat érdemes aszerint megkülönböztetni, hogy mennyire határozzák meg egy ország politikáját. Eszerint *vannak politikacsináló, politikát befolyásoló és kis politikai hatású parlamentek*¹⁸.

A politikacsináló törvényhozásokat jelentős alkotmányos hatalommal ruházzák fel. Erős politikai függetlenséget élveznek a kormánytól, módosíthatják, elutasíthatják vagy akár a sajátjukkal helyettesíthetik a végrehajtó politikát. Ma egyedül az amerikai Kongresszus nevezhető ilyennek, de ilyen volt Nagy-Britannia törvényhozása a múlt században, illetve a francia IV. Köztársaság. Európában ma az olasz és a holland törvényhozás tekinthető igen erős jogosítványokkal rendelkezőnek, de még ezeket is bátorság lenne politikacsináló parlamenteknek nevezni.

Az európai törvényhozások túlnyomó többségének politikát befolyásoló szerepe van. Ezek módosíthatják vagy elutasíthatják a kormány politikáját, de nem alkothatnak helyette sajátot. Erős parlamentnek számít a már megnevezett kettőn túl a brit¹⁹, a svéd és a finn törvényhozás, a német Bundestag, gyengének pedig a francia és az ír. A többi EU tagállam parlamentje közepes befolyással rendelkezik. Az Európai Unióban nincs

¹⁸ Ugyanezeket a kategóriákat I.(Norton 1996b, p.2.) és (Heywood 1997, p.306.).

¹⁹ Annak ellenére az erős törvényhozások közé sorolja Norton a Westminsteri, hogy egyes vélemények szerint a modern világban nincs még egy ország, ahol annyi hatalmat ruháztak volna a végrehajtó hatalomra, mint az Egyesült Királyságban (Birkinshaw–Ashiagbor 1996, p.499.).

kis politikai hatású törvényhozás, mely csak minimális kompetenciákkal rendelkezne a végrehajtó hatalommal szemben.

Amikor a parlamentek szerepével foglalkozunk, helyüket igyekszünk meghatározni a politikai rendszerben, külön kell szólnunk egy olyan fogalomról, mely a közgondolkodásban szorosan kötődik a törvényhozásokhoz. Ez pedig nem más, mint a szuverenitás.

2.3. A szuverenitás összetevői a törvényhozások szempontjából

A szuverenitás fogalmát sokan megpróbálták már meghatározni, több oldalról megközelítve, de általában arra a következtetésre jutottak, hogy ez lehetetlen vállalkozás²⁰. Ebben a dolgozatban én nem is teszek erre kísérletet, illetve csak annyiban, amennyiben ez a kérdéskör tárgyalásához elengedhetetlenül szükséges.

„A szuverenitás az adott államhatalom mind belső, mind külső függetlenségének állapotát jelenti minden más hatalommal szemben.” Ez pontosabban annyit tesz, hogy az adott állam kizárólagos és korlátlan főhatalmat gyakorol a területén élő lakosság felett, másrészt hogy önállóan alakítja nemzetközi kapcsolatait (Kardosné 1986, p.11.).

Egyetértés van a téma szakértői között, hogy az állam abszolút szuverenitását a kezdetektől fogva korlátozták külkapcsolatai, a nemzetközi jog, hisz az általa kötött szerződések őt is kötelezték azok betartására (Szilágyi 1998, p.206, Martonyi 1998, p.58.). A nemzetközi szervezetek megjelenésével a szuverenitás-korlátozás csak erősödött. Manapság pedig a globalizációval, a kölcsönös gazdasági függések rendszerével még inkább nehéz teljes szuverenitásról beszélni (nemzetközi szerződések sokasága, transznacionális befektetések, nemzetközi pénzügyi összefonódások, média, határokon átnyúló, szervezett bűnözés)²¹. A hagyományos értelemben vett állami autonómia tehát mindenképp csökkent. A szuverenitás korlátozása bizonyos, a szuverenitásból eredő hatáskörök átengedését jelenti (Ficsor 1997, p.526.).

²⁰ Gombár-Hankiss-Lengyel-Várnai (szerk.): *A szuverenitás káprázata című kötetben (Budapest, Korridor, 1996) Gombár a politológia, Valki a nemzetközi jog, Nagy Boldizsár pedig a jogfilozófia kontextusában jut erre a következtetésre.*

²¹ Erről részletesen ír Lengyel László „A szuverenitás káprázata” c. kötetben, p.208.

A szuverenitás értelmezése tehát új megközelítést igényel. A második évezred végén inkább már azt jelenti, hogy *valamely döntésben érintett országnak legyen módja annak kapcsán hallatni a hangját, szavazatával kifejezni az akaratát ott, ahol ezt a döntést hozzák.*

Tengernyi szakirodalomnak tárgya, hogy vajon az EU tagság révén mi történik a tagállamok szuverenitásával. Az Unió esetében ugyanis többről van szó, mint amit a mai nemzetközi kooperációban már természetes szuverenitás-vesztésnek nevezünk. Gonzalez egykori spanyol miniszterelnök megfogalmazása szerint napjainkban „a nemzeti szuverenitás feladásának olyan követelményei fogalmazódnak meg, amilyenekre még nem volt példa Európában”²².

Több elmélet szerint²³ a szuverenitás az uniós csatlakozással csökken, hisz egyszerre van szó szuverenitás-korlátozásról, tehát arról, hogy az állam bizonyos területeken már nem gyakorolja szuverenitását, illetve szuverenitás-átruházásról, azaz arról, hogy bizonyos hatásköröket más gyakorol a továbbiakban.

Más vélemények szerint²⁴ az Unió esetében nem annyira szuverenitás-vesztésről, átruházásról kell beszélni, mint inkább annak elfogadásáról, hogy az állam bizonyos jogosítványokat más államokkal közösen gyakorol (megosztott szuverenitás). „Ausztria azzal, hogy csatlakozott az Európai Unióhoz, a megosztott szuverenitás koncepciója alapján erősítette nemzeti szuverenitását is” – mondta Wolfgang Schüssel osztrák külügyminiszter kevéssel az osztrák EU elnökség kezdete előtt a londoni Nemzetközi Ügyek Királyi Intézetében tartott beszédében²⁵.

Érdemes még megemlíteni azt a felfogást, mely szerint az európai integráció egyenesen rehabilitálta a nemzetállamot; az EK egyfajta válasz volt a nemzetállamok csődjére.²⁶ A dolgozat témájával kapcsolatban külön ki kell emelni ezen elmélet két további

²² In: Gömöri Endre: *Egy év történelme*, in: *Népszabadság*, 1998. december 24., p.6.

²³ Például Smith 1996b, p.4.

²⁴ Például Ficsor 1997, p.526.

²⁵ In: *MTI Euroatlanti Hírlevél*, 1998. június 9.

²⁶ Ezen nézeteit részletesen kifejti Kiss J. László a „Nemzetekfölöttiség és a nemzetek Európája” c. cikkében, *Népszabadság*, 1998. július 27.

megállapítását. Az egyik szerint a szupranacionális Európa gondolatát ott fogadták el a leggyorsabban és fenntartás nélkül, ahol a nemzetállam csődje a legnyilvánvalóbb volt. Az integráció révén az NSZK, ha csak részlegesen is, de a lehető legrövidebb idő alatt vissza tudta szerezni elvesztett szuverenitását. A másik pedig, hogy a legtöbb tagállam „Európáért” fedőnév alatt saját nemzeti érdekeit igyekszik érvényesíteni mind a mai napig. A legutóbbi Unió-beli fejlemények (harc a forrásokért, megegyezési képtelenség az intézményi reformról stb.) mind azt bizonyítják, hogy egyelőre nem kell eltemetni a nemzeti érdeket az Unióban; ehelyett inkább az érdekek folyamatos ütköztetésének, kiegyenlítésének vagyunk a tanúi.

Megítélésem szerint az Unió szupranacionális vonásai összeférhetetlenek a hagyományos szuverenitás-felfogással, ugyanakkor – a megosztott szuverenitás elméletéből kiindulva, valamint a jelen uniós történéseit figyelembe véve – *a tagállamok nemzeti cselekvőképességüket növelni tudják azzal, hogy bizonyos jogosítványokat közösen gyakorolnak. A nemzeti érdek nem veszítette el jelentőségét, de ma könnyebb azt a szak- vagy részpolitikák terén megvalósítani.*

A szuverenitás jelentésének átalakulása tehát szorosan kapcsolódik az Unió szupranacionális vonásaihoz. Érdemes tehát csokorba gyűjteni az Unió ezen jegyeit:

- az Unió jogrendjének alapelvei (l. részletesebben később);
- kizárólagos közösségi hatáskörök létrehozása, illetve az integráció mélyülése során újabb és újabb hatáskörök EU szintre kerülése (friss példa a gazdasági és pénzügyi unió - GPU²⁷);
- az integráció elmélyülése együtt járt az Unió szupranacionális szerveinek megerősítésével;
- az EU szervei hozhatnak a tagállamokra nézve kötelező és kikényszeríthető döntést anélkül, hogy minden egyes esetben kikérnék a beleegyezésüket, illetve a minősített többségi szavazás révén egy tagállamot akár le is lehet szavazni.

A hagyományos szuverenitás-modellben a parlamentek nem tûrhetnék az Unió ezen alapvető jellegzetességeit. Az Egyesült Királyságban, írott alkotmány hiányában, a

²⁷ Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni a francia Alkotmánytanács 1992. április 9-i határozatát: „A pénzkibocsátás monopóliuma a szuverenitás egyik fő attribútuma, így a GPU harmadik szakaszába való áttérés jelentős szuverenitásvesztéssel jár.” (Smith 1995b, p.5.).

történelmi tradíció nyomán a parlament maga a szuverén, cselekvésében senki és semmi nem korlátozhatja. Dicey 1885-ös szuverenitás-leírása szerint a parlamentnek joga van bármikor törvényt hozni, vagy azt mellőzni; nincs olyan szerv, melynek joga lenne a parlamenti törvényeket figyelmen kívül hagyni; s a parlament döntését a következő parlament megváltoztathatja (Tóth 1998). A kontinens írott alaptörvényen alapuló politikai rendszereiben a törvényhozások az alkotmány által rájuk ruházott cselekvési szabadsággal rendelkeznek. A Közösség, illetve az Unió által jelentett változásokat emiatt a szigetországon kívül könnyebb is volt, többnyire alkotmánymódosítás révén, adaptálni (Smith 1996b, p.5.).

A szuverenitás-átruházás minden állam, s annak törvényhozása számára is csak akkor fogadható el, ha azt világos és egyértelmű keretek közé szorítják²⁸:

- Csak olyan szervezetre lehet, melynek az állam tagja;
- Ha az átruházás önkéntes és viszonzásán alapul;
- Ha egyértelműen kiderül, hogy melyik hatáskört ki gyakorolja a jövőben;
- Ha elegendő garanciát tartalmaz a hatáskör-túllépés ellen.

Meg kell azonban említeni, hogy a Római Szerződés 235. cikke szerint amennyiben a közös piac működése során úgy tűnik, hogy a Közösség egy céljának megvalósítása érdekében valamilyen lépésre szükség van, de a szerződés nem biztosítja az ehhez a lépéshez szükséges hatáskört, a Tanács meghozhatja a megfelelő döntést²⁹. Ez a megállapítás a szigorúan vett szuverenitás-felfogás alapján veszélyes lehet, hisz kiterjesztő értelmezésre ad módot; az alapító szerződésben rögzítetteken túl is lenne lehetőség az Unió szupranacionális fellépésére. A 169-172. és a 175. cikkek szerint pedig a tagállamok egyenesen bíróság elé idézhetők, ha megszegik a Római Szerződésben foglalt kötelezettségeiket. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az Unió nem él vissza ezzel a helyzettel; az Európai Bíróság a jogelvek olyan rendszerét dolgozta ki, hogy lehetőleg kerüljék el a nemzeti alkotmányokban rögzített alapjogokkal való ütközést (mindez annak ellenére is igaz, hogy a Bíróság általános gyakorlata a közösségi jog kiterjesztő értelmezését mutatja).

²⁸ Ezen kritériumokat Ficsor Mihály cikke (Ficsor 1997) alapján fogalmaztam meg.

²⁹ In: *Treaties Establishing the European Communities*, 1987, p. 314.

A törvényhozások a közösségi, illetve uniós csatlakozás, valamint a később keletkezett szerződések ratifikálásával minden esetben áldásukat adták, adják a szupranacionalitás miatti szuverenitás-vesztésre, megosztott szuverenitásra. Így tehát azt nem állíthatjuk, hogy kizárásukkal történt, történik hatáskörük megnyirbálása. A folyamat tehát innen nézve legitim, de mégis érdemes két kérdést feltenni. Az egyik, mi a garancia arra, hogy a szupranacionális szervek tényleg a lehető legjobban közelítik meg a közös problémákat. A másik, biztosra vehetjük-e, hogy a szuverenitásvesztésért kárpótolnak azzal, hogy a kritikus helyzetekben jobb döntést hoznak. Ezen kérdésekre nem lehet egyértelmű választ adni. Amikor tehát azt állítom, a parlamentek tudtával, beleegyezésével történik a szuverenitás-átruházás, nem mondom azt, hogy szerepük korlátozódjon is kizárólag a beletörődésbe. Ehelyett az integrációs fejlemények folyamatos nyomon követésével, a kormány politikájának ellenőrzésével van lehetőség – még a szuverenitás oldaláról is – arra, hogy a parlamentek eredeti szerepüket, feladataikat elláthassák.

2.4. Legitimitás az Európai Unióban

A parlamentekhez, a szuverenitáson túl, egy másik fogalom is szorosan kötődik: a legitimitás. E kifejezés alatt leginkább egy politikai rendszer elfogadottságát szokták érteni (Heywood 1997, p.193), tehát a rendszert az teszi legitimmé, hogy a polgárok elfogadják a törvényhozások tagjai, s általuk a kormányok megválasztásának szabályait. Annál nagyobb egy rendszernek a legitimitása, minél inkább részt vesznek a polgárok a folyamatokban, erőszakos úton nem utasítják el a szabályokat (Mény 1991, p.12.), s azonosulni tudnak a fennálló rendszerrel. A legitimitás egyszerre formális kategória (tehát hogy a demokratikus szabályokat tiszteletben tartják) és szociális, amennyiben a polgárok részeseinek tartják magukat annak a politikai entitásnak, ahol a döntések születnek (Weiler 1988).

Ezekből a meghatározásokból kitűnik, hogy a legitimitás szorosan kapcsolódik a demokrácia fogalmához. Ahogy az Unió demokratikuságának boncolásakor már tettük, legitimitásának vizsgálatakor is abból kell kiindulni, miként fogjuk fel az Európai Uniót (föderáció, konföderáció stb.), illetve, hogy intézményein keresztül vizsgáljuk az egésznek a legitimitását.

Az EGK megalakulásakor a legitimitás kérdéskörére nem helyeztek nagy hangsúlyt. Az együttműködés gazdasági oldala, annak hasznossága, jólét-emelő hatása került előtérbe, s ez elegendő legitimációs alapnak bizonyult a nemzetállamok kooperációjához. A hatvanas évek integrációs válsága mutatott rá arra, hogy a polgárok jólétük érdekében eltűrik ugyan az integrációt, de aktívan azt nem támogatják. A Közösség építőmesterei ekkor válaszul a politikai együttműködést igyekeztek elmélyíteni úgy, hogy ehhez megfelelő közvetlen, tehát közösségi legitimációs alapot is teremtenek. Ekkor határozták el a Gazdasági és Szociális Bizottság szerepének növelését, illetve hogy az Európai Parlamentet a közvetlen választások révén igazi képviseleti szervvé léptetik elő.

A *közvetlen legitimáció* hívei tehát nem a nemzetállami legitimáción keresztül gondolják legitimé tenni magát az Uniót. A kísérlet sikerét azonban – úgy látom – erőteljesen megkérdőjelezi, hogy az EP választásokon igen alacsony a részvétel, s ezek a választások leginkább a nemzeti közvélemények tesztelésére szolgálnak (tehát az országok politikai vezetése számára felérnek egy időközi - parlamenti választás-közi – „bizonyítványosztással”). A legitimitás definíciója alapján pedig akkor továbbra sem beszélhetünk arról, hogy az Unió közvetlen legitimitással rendelkezne. Az uniós állampolgárság 1992-es bevezetése ellenére még mindig nem alakult ki az egységes „európai nép”, s a tagállamok polgárainak azonosulása az EU-val sem elég nagy ahhoz, hogy ez legitimitást biztosítson. Az integráció mélyülése leginkább egy közvetlen legitimációval csak minimális mértékben rendelkező politikai tér kialakulásához vezetett.

A *közvetett legitimáció* hívei szerint a rendszer legitimitását a benne részt vevő, széles körű nemzeti legitimációjú államokon keresztül nyeri. Ők minden további hatáskör-átruházást az Unió illegitimitásának növeléseként fognak fel. Úgy vélem, ez az érvrendszer nem igazán előremutató. Egyetértek azzal, hogy a legitimitást főként nemzeti alapon lehet biztosítani, de nem gondolom, hogy amennyiben jól ellenőrzött folyamat eredménye az Unió belüli együttműködés elmélyítése, akkor lehetne illegitim politikai térről beszélni³⁰. Ehelyett azt a megfogalmazást tartanám szerencsésebbnek, hogy az Uniónak kettős legitimitása van; egyrészt a tagállamok demokratikus

³⁰ A *közvetlen vs. közvetett legitimáció az EU-ban vitáról jó áttekintést ad Navracsics Tibor (Navracsics 1998b, pp.49-53.).*

intézményein keresztül, másrészt a közvetlen EP választások révén. EU polgár, EU nép hiányában azonban a két legitimitás-forrás nincs azonos súlyban³¹.

Érdemes még megemlíteni azt az általánosan elfogadott tételt, miszerint az intézményi hatékonyság és a demokratikus legitimitás általában fordítottan arányos; a hatékonyság növelése így csak csökkenő demokratikus ellenőrzés mellett lehetséges³².

Mindezek alapján a legitimitás-kérdés is – véleményem szerint – szorosan kötődik a nemzeti parlamenteknek az integrációban betöltött szerepéhez. Nem gondolom, hogy a fokozott nemzetállami szerepvállalás feltétlenül együtt járna a hatékonyság romlásával az Unió szintjén. A nemzeti parlamentek tökéletesíthetik kontroll-tevékenységüket az Unió akadályoztatása nélkül is.

2.5. A demokratikus deficit vita az EU-ban

Az Unió politikai rendszerére a sokszintű politikai kormányzás a jellemző; megkülönböztetünk helyi, nemzeti és szupranacionális szintet. Ennek megfelelően a rendszer demokratikusságát is több szinten kell biztosítani. A nemzeti szint demokratikusságának már több évszázados hagyományai vannak. A szubszidiaritás elvének a Maastrichti Szerződésbe történő felvétele, illetve a definíció 1992-es edinburghi pontosítása óta a helyi szint fontosságát is elismeri az Unió. Így csak a szupranacionális szint számít a demokrácia szempontjából problematikusnak.

A probléma megoldására három opció létezik. Az első szerint a szupranacionális intézményeket a nemzeti demokratikus eszközökkel kell ellenőrizni. Ez annyit jelent, hogy a nemzeti parlamenteket kell erős ellenőrző szereppel felruházni. A második szerint ki kell építeni a demokratikus kontroll speciális új mechanizmusait, tehát a szupranacionális szintet magát kell közvetlenül demokratikussá tenni. A harmadik szerint a nemzetállam demokratikus mechanizmusait a sokszintű, sokállami rendszerben is lehet alkalmazni³³.

³¹ *A kettős legitimitásról Karl Neureither is részletesen szól (Neureither 1994).*

³² *Ezt részletesen ismerteti Szűcs Tamás (Szűcs 1996), illetve szól róla Ágh Attila is (Ágh 1996, p.5).*

³³ *A három opciót I. Attinánál (Attiná 1997).*

Az Európai Unióban mindhárom szint megtalálható, tehát *összetett demokrácia-problémával* állunk szemben. Az Unió esetében a három opció a következőképp fordítható le: az első opciót azok vallják, akik a nemzeti parlamentek szerepét szeretnék növelni az integrációban. Azt, hogy az Unió fejlődése során történtek kísérletek a második opció követésére, bizonyítja például az Európai Parlament folyamatos megerősítése, a Tanácsban zajló folyamatok egyre átláthatóbbá tétele, az európai ombudsman beiktatása stb. A harmadik opció megvalósítása feltételezné, hogy a tagállamok hagyományai, demokratikus intézményei hasonlóak, erre pedig az Unióban egyelőre nincs esély. Mindezek következtében az első és a második opciót kell részletesen megvizsgálni.

A probléma lényege, hogy az egyre több szupranacionális hatáskörrel felruházott, úgy is fogalmazhatnánk, föderalizálódó, de a többségében hagyományos parlamenti kormányzású tagállamokból álló Unióban a demokratikusság biztosítására nincsenek jól bevált módszerek³⁴. Az Unióban a demokrácia tehát deficit.

A demokratikus deficit néven³⁵ elhíresült vita először tisztán elméleti jellegű volt, majd pedig átszűrődött a politikába is. Az 1969-es hágai EU csúcs óta napirenden van az a stratégiai cél, hogy „megteremtsék az emberarcú és polgárbarát közösséget” (Navracsics 1998b, p.53.).

A demokratikus deficit fogalmának meghatározására minden, az Unióval elméleti szinten foglalkozó írástudó tett már kísérletet. Egyértelmű, általánosan elfogadott definíció nem létezik, de mivel igen összetett és sokrétű problémáról van szó, ez nem is csoda.

A legszélsőségesebb meghatározás szerint a szörnyű brüsszeli bürokrácia mindent dominál, az EU intézményi és döntéshozatali rendszere egyáltalán nem demokratikus.

³⁴ Hasonlóképp érvel Ilonszki Gabriella: „A föderalizmus és a parlamenti kormányzás felhőtlen viszonyára nincsenek példák, ... tehát nem várható el, hogy a föderalizálódó EU a klasszikus parlamenti kormányzás kereteit simán működtesse” (Ilonszki 1998, p. 83.).

³⁵ Ágh Attilának igaza van (Ágh 1996), hogy az elnevezés téves és valójában értelmetlen, hisz valaminek a hiánya hogy lehetne demokratikus; helyesebb lenne demokrácia-hiányról beszélni, tehát demokrácia-deficitet használni. A szakirodalomban azonban minden nyelv a demokratikus deficitet vezette be, ezért én is ilyen néven szerepeltetem a problémát.

Egy másik, leginkább az Európai Parlament által hangoztatott definíció szerint ehelyett parlamenti deficitről kell beszélni, hisz a problémának az a lényege, hogy az Unióban a végrehajtó hatalom túlzott függetlenséget élvez.

Véleményem szerint a deficitet helyesebb több oldalról megközelíteni. Először is meg kell vizsgálni, az Unió polgáira vonatkozó határozatok mennyire demokratikusan születnek. Ezt is érdemes még két altémára bontani: foglalkozni kell az Uniónak a jogrendjével, illetve a döntéshozatal intézményi keretével. Másodszor külön és legrészletesebben elemzem, mint a dolgozat témájához legszorosabban kötődő kérdést, hogy mennyiben van szó parlamenti deficitről, hisz mint a demokrácia- és a legitimitás-fejezetekben láttuk, ezen fogalmak összekapcsolódnak a törvényhozások szerepével. Végezetül meg kell említeni egy harmadik deficit-forrást, az Unió és polgárai közötti kapcsolatot. Az Unió túl messze van a polgároktól, a döntéshozatali és intézményi struktúra a hozzá nem értők számára áttekinthetetlen, a polgárok nem lehetnek biztosak abban, hogy az Unió az érdekeiket a leghatékonyabban képviseli, ráadásul le sem lehet őket közvetlenül váltani (l. a már említett legitimációs problémákat). A hiteles európai tájékoztatás hiánya³⁶ is idetartozik: általános, összeurópai média hiányában az uniós történekekről a hírek csak az elfogult nemzeti csatornákon keresztül jutnak el a polgárokhoz. E harmadik deficit-forrás alapos feltárásától eltekintek, mivel az közvetlenül nem kötődik a dolgozat tárgyához.

Azt is hangsúlyozni kell, hogy az európai integráció fejlődésével a demokratikus deficit tartalma is folyamatosan változott. Ez is megnehezíti a fogalom pontos definiálását, és emiatt a kérdéskör történeti áttekintésére is szükség van.

2.6. Az Európai Unió jogrendje, mint demokratikus deficit-forrás

A Római Szerződés megalapozta az Európai Közösség saját közbjogi rendszerét, mely nem kezelhető a nemzetközi jog egy kategóriájaként. Az Európai Bíróság ítéletei pedig segítettek ezt a rendszert „beüzemelni”.

³⁶ Ezt K. Neureither (Neureither 1994) jelöli meg demokratikus deficit-forrásként.

Az 5. cikk fogalmazza meg a „közösségi hűség” elvét, mely szerint a tagállamoknak mindent meg kell tenniük a szerződésben foglaltak megvalósítása érdekében. A 164. cikk az Európai Bíróságot ruházza fel a közösségi jog érvényesítésének, betartatásának feladatával. A 189. cikk a rendeletek közvetlen alkalmazhatóságáról szól. E cikkelyek már önmagukban nehezen egyeztethetők össze a tagállamok (és így a törvényhozások) jogi önállóságával, tehát egy szupranacionális jogrend irányába mutatnak (Ficsor 1997, p.464.).

E konkrét cikkelyeken túl az Európai Bíróság ítéletei alapján lehet *megfogalmazni a közösségi jog alapelveit*. A Bíróság vállalkozott ugyanis a jogértelmezésre, a jogrend alapelveinek lefektetésére. A közösségi jog alapelvei tehát nem találhatók meg explicite az alapító szerződésekben; azok fellelése érdekében egy másik közösségi jogforráshoz, a Bíróság ítéleteihez kell folyamodni. Az ítéletek alapján az alapelvek a következőképp foglalhatók össze³⁷:

- a) A közösségi jog *közvetlenül alkalmazható*, azaz valamely rendelkezése alkalmazásához nincs szükség tagállami belső jogi aktusra³⁸. Ezen túl *közvetlenül hatályos* is, azaz magánszemélyek a nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak rá és kérhetik, hogy az ítéletet a közösségi jogra alapozzák.
- b) A közösségi jog *elsőbbiséget élvez* a nemzeti joggal szemben, azaz a nemzeti bíróságok kötelesek a közösségi joggal ellentétes nemzeti jog helyett az irányadó közösségi jogszabályt alkalmazni. Ide tartozik még az is, hogy az „*effet utile*” elv révén a közösségi jogszabály érvényesülését akadályozó nemzeti jogszabály nem érvényesíthető.
- c) Az „előfoglalás” elv szerint, ha egy területet közösségi jogszabály fed le, akkor azt még a közösségivel egybecsengő nemzeti normával sem lehet szabályozni.

³⁷ A közösségi jog alapelveinek összefoglalásakor a következő művet veszem alapul: Kende 1995, pp.331-367.

³⁸ A közvetlen alkalmazhatóságot és a közvetlen hatályt sok esetben szinonimaként használják. Erről részletesebben in: Ficsor 1997, p. 465.

Ezen elvek érvényesítése egyértelműen *a nemzeti jogalkotói hatáskör csorbítását* jelentik, hiszen

- az a) pont következtében a törvényhozásoktól függetlenül is lehet jogszabályokat alkotni olyan területeken, melyek szabályozása egyébként nemzeti parlamenti hatáskörbe tartozna, valamint az állampolgárok az ország jogrendjén kívüli jogrendre támaszkodhatnak a nemzeti bíróság előtt;
- a b) és c) pont következtében bizonyos területeken egyáltalán nem alkothat jogszabályt a nemzeti törvényhozás, illetve léteznek a nemzeti jog legmagasabb rendű szabályainál is erősebb normák (például elvileg a közösségi jog elsőbbséget élvez a nemzeti alkotmányokkal szemben is³⁹);

A kizárólagos közösségi hatáskörök megjelenésével megdőlt a tagállamok jogalkotási függetlensége, így a nemzeti szuverenitás egyik legfőbb alkotóeleme került veszélybe. Az Európai Uniónak ezen, a szakirodalom által „normatív szupranacionalizmus”-nak (Kende 1995, p.333.) nevezett vonása révén tehát a törvényhozások legfőbb feladatukat, a normateremtést nem végezhetik szabadon és a korábban megszokott mélységben.

2.7. A demokratikus deficit intézményi oldala; a parlamenti deficit

A demokratikus deficitet a legtöbb elemző az intézményi összefüggések és a parlamenti deficit kérdéskörére szűkíti le. Itt a kulcsszó az elszámoltathatóság és a választott testületek szerepe.

Legáltalánosabb megfogalmazásként az mondhatjuk, hogy az Unióban *a szupranacionális hatáskörök megnövelése nem járt együtt a demokratikus elszámoltathatóság megerősítésével*, így egyfajta alkotmányos aszimmetria alakult ki (Gustavsson 199, p.100.). Míg a tisztán föderális rendszerekben a tagokra kötelezően érvényes intézkedéseket a polgárok által választott és általuk elmozdítható testületek

³⁹ Ez a kijelentés inkább csak elviekben igaz. A tagállami alkotmánybíróságok mára már elfogadni látszanak a közvetlen hatályon túl a közösségi jog elsőbbségét is, de az alkotmánnyal szemben elsőbbség ügyében több tagállam (Franciaország, Olaszország) még vonakodik (Ficsor 1997, p. 527.).

hozzák, addig az Unióban ez nem így van. A jogszabályok kizárólagos kezdeményezője, a végrehajtói és néha döntéshozói jogosítványokkal felruházott Európai Bizottság csak az Európai Parlamentnek felelős testületileg. A Bizottság elnökének személyéről a tagállamok képviselői általában az Európai Tanács ülésein állapodnak meg, a biztosokat pedig a tagállamok nevezik, tehát nem választják őket. Igaz, az elnök személyével kapcsolatban kikérik az EP véleményét, a Bizottság egészéről pedig a tagok kinevezése előtt bizalmi szavazást tartanak. Ez a gyakorlat 1983, a stuttgarti nyilatkozat óta érvényes; a Maastrichti Szerződés azt csak formalizálta. Javít az Unió demokrácia-imázsán, hogy az EP képviselőknek joguk van szóbeli és írásbeli kérdést feltenni a Bizottság, illetve a Tanács képviselőinek, hogy ombudsmant választanak, hogy Maastricht óta vizsgálóbizottságot állíthatnak fel és hogy az Unió polgárai petícióval fordulhatnak hozzájuk. Az Unió 1993-as létrehozása óta a Bizottság és az EP hivatali ideje egybeesik, ami szintén javított a demokratikus elszámoltathatóságon. Az EP 1965 óta jogosult továbbá kollektív bizalmatlansági indítványt megfogalmazni a Bizottság ellen. Erre már többször volt példa, de még sosem járt sikerrel (Corbett-Jacobs–Shackleton, 1995, pp.246-247.).

A legfőbb döntéshozó, a Tanács azonban egyáltalán nem számoltatható el kollektíve; a testület tagjai csak közvetetten és egyénileg felelősek a nemzeti törvényhozásoknak. A közvetlen elszámoltathatóság nem önmagában probléma; a baj az, hogy a testület – mint a jogrend ismertetésekor láttuk – közvetlenül és elsőbbséget élvező jogszabályokat hozhat.

A gazdasági és pénzügyi unió beindítása ugyancsak problematikus a parlamenti deficit szempontjából: a nemzeti parlamentek kezéből újabb, még hozzá, mint láttuk, a szuverenitással szorosan összefüggő területek kontrollja csúszott ki úgy, hogy uniós szinten ezt nem pótolták, tehát az EP sem kapott e kérdésekben jogosítványokat⁴⁰. Az Európai Központi Bank vezetőségének demokratikus elszámoltatása szintén nem megoldott.

A parlamenti deficit lényege, hogy az integrációs folyamatokban sem az Európai Parlament, sem a nemzeti parlamentek nem jutnak olyan szerephez, mint amelyet a

⁴⁰ In: *The Week, European Parliament*, 19 May 1998.

tagállamokban töltenek be a törvényhozások. Emiatt tehát a demokratikus deficit parlamenti szempontból két szinten is jelentkezik.

Az Európai Parlament 1988-ból származó definíciója szerint egyrészt arról van szó, hogy bizonyos hatáskörök a tagállami szintről a közösségi szintre kerülnek át, másrészt pedig hogy bizonyos jogosítványok, melyeket korábban közvetlenül választott testületek gyakoroltak, az EK-ban nem ilyen szerv hatáskörébe tartoznak (Navracsics 1998b, p.54.). Az EP szerint, természetesen, a probléma abból adódik, hogy az EP-t csak gyenge szerephez juttatták a döntéshozatalban, míg mások⁴¹ a nemzeti parlamentek negligálását sérelmezik.

A legjobb összefoglalást a demokratikus deficit parlamenti oldaláról egy frissebb, 1997-es EP határozat⁴² adja. Ez már kevésbé elfogult önmaga irányába, s a következőkben látja a demokratikus deficit forrását: többségi döntéshozatal olyan kérdésekben, melyekben a nemzeti parlamentek nem jutnak szóhoz, s az EP sem társ-döntéshozó; sem az Európai Tanács, sem a Miniszterek Tanácsa ellen nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani; a Tanács és a Bizottság sok fontos döntést végrehajtó munkacsoportjai felett nincs demokratikus kontroll; az EU döntéshozatali rendszere továbbra sem eléggé átlátható; az Unió néhány speciális politikája terén (közös kül- és biztonságpolitika, bel- és igazságügyi együttműködés, gazdasági és pénzügyi unió, mezőgazdasági politika, nemzetközi kereskedelmi egyezmények, az alapító szerződések módosításának az EU Szerződés N cikkelye szerinti menete) különösen szembeötlő a parlamenti ellenőrzés hiánya.

Természetesen a parlamenti demokratikus deficit elméletével nem mindenki ért egyet. Egyes szerzők szerint⁴³ ez álprobléma, három oknál is fogva. Az első, hogy az EU eddigi fejlődéséhez a nemzeti parlamentek biztosították a legitimációs keretet, hisz a nekik felelős nemzeti kormányok dolgozták ki az Unió szupranacionális mechanizmusait, foganatosítottak közösségi szintű intézkedéseket. A nemzeti törvényhozások az EU csatlakozás, illetve az integráció elmélyítését szolgáló későbbi alapító szerződések megerősítésével áldásukat adták a folyamatokra. A második, hogy

⁴¹ Például Philip Norton et al. (Norton 1996a).

⁴² *Resolution on the relations between the European Parliament and national parliaments*, European Parliament, A4-0179/97, 1997. június 12., PE260.312., pp.74-75.

⁴³ Például David Judge (Judge 1995).

1991 után, mint látni fogjuk, a nemzeti parlamentek mindenütt „felébredtek”; erődemonstrációkra is sor került, például bizonyos uniós szerződések ratifikálását lebegtették, késleltették a befolyás növelése, jobb alkupozíció kicsikarása érdekében. Végül a harmadik, hogy az Unióban kettős demokratikus deficit létezik: egyrészt, hogy az Európai Parlament csak korlátozott mértékben ellenőrzi a Tanácsot és a Bizottságot, másrészt, hogy tekintettel a nemzeti parlamentek csökkenő szerepére a XX. században, nemzeti szinten sem tudják már a törvényhozások a végrehajtó hatalmat kontrollálni. Ez pedig független az EU-tól.

Megítélésem szerint érdemes foglalkozni a parlamenti deficit kérdéskörével. A Maastrichti Szerződés életbeléptetése körüli bonyodalmak azt mutatták, hogy a polgárokat igenis érdekli, kik, miről és milyen módon döntenek a fejük felett. Tagadhatatlan, hogy az Európai Parlament nem tekinthető törvényhozó testületnek a nemzetállami értelemben, de – mint láttuk – korlátozott legitimitása révén nem is gondoskodhat kizárólagosan a demokrácia biztosításáról az Unió szintjén. Tény az is, hogy a kilencvenes évektől a nemzeti parlamentek jobban hallatják a hangjukat, de ennek színvonala erősen ingadozik tagállamról tagállamra, s befolyásuk továbbra sem számít meghatározónak az Unió fejlődése szempontjából. Emiatt igenis létezik a parlamenti deficit mindkét válfaja.

Mint azt már említettem, a parlamenti deficit tartalma az Unió fejlődése során folyamatosan változott, így érdemes nyomon követni, az egyes szakaszokban pontosan miből is származott, illetve hogy milyen megoldási javaslatok merültek fel a deficit leküzdésére.

2.8. Fordulópontok az Unió történetében a parlamenti deficit szempontjából

Az Európai Közösségeket létrehozó *ESZAK*, *EGK* és *EURATOM* szerződésekben nincs közvetlen utalás a nemzeti parlamentek szerepére. A kezdetektől fogva a nemzeti törvényhozások a Közösséggel szemben „papíron” csak az „igen” vagy a „nem” kimondásával tudtak szerepet játszani, hisz a Római Szerződés 236. cikke értelmében vagy elfogadhatják, vagy elutasíthatják az alapító szerződéseket. A másodlagos jogalkotás terén egyáltalán nem kaptak formalizált szerepet. Néhány további cikk

ugyanakkor tesz utalást a tagállamok alkotmányos kötelezettségeire (például a 138(3) cikk az EP-vel kapcsolatban, a 189. cikk az irányelvek átültetése, a 201. cikk a Közösség saját erőforrásai, a 220. cikk a tagállamok egymás közötti tárgyalásai saját állampolgárai javainak megvédése érdekében terén). A későbbi alapító szerződések a tagállamok újabb alkotmányos kötelezettségeit nevezték meg (l. a Maastrichti Szerződés ide kapcsolódó cikkelyeit: az N cikk arról, hogy a tagállamok ratifikálják az uniós szerződéseket, az O cikk, hogy az új tagok felvételét a tagállamoknak meg kell erősíteniük, a 3(2)(c) cikk a tagállamok gazdaságpolitikáinak koordinálásáról, a K.9 cikk a tagállamok fellépéséről a bel- és igazságügyi együttműködés terén, a 8e cikk az uniós állampolgárságról) (Norton 1996c, pp.2-3.).

A hat alapító állam nemzeti parlamentje nem is nagyon változtatott belső struktúráján az EK létrehozásakor. A törvényhozásokat nem sújtotta le, hogy a szupranacionális jogalkotásban nem juttattak nekik szerepet. Ennek oka, hogy akkor még alig több mint egy évtized telt el a második világháború vége óta, s az elitek és a közvélemény egyaránt támogatta egy nemzetek fölötti integráció létrehozásának gondolatát. A hidegháború segítette és gyorsította is a nyugat-európai rendszerek megszilárdulását, így az EK megalakulását is; az, hogy ez a felülről vezérelt integráció problematikus a demokratikus elszámoltathatóság oldaláról, akkor senkit nem érdekelt igazán. A közösségi együttműködés lényege pedig különben is főleg gazdasági természetű volt, mely a háború utáni újjáépítést, az európai jólét növelését szolgálta, s mint azt láttuk, ez akkor elegendő legitimációs lapnak bizonyult. A nemzeti érdek védelmét így a kormányokra bízták; hadd legyen „Európa” a végrehajtó hatalom ügye. Az európai integráció sosem számított tömegmozgalomnak; a Közösség a kilencvenes évekig az elitek nem képviseleti, hanem delegált demokráciájaként működött (Ágh 1996, p.2.).

A Közösségek létrehozásakor, 1957-ben egyedül a Bundesratban hoztak létre bizottságot az integrációs ügyek követésére. Ez nem volt véletlen: a Länder mindig is gyanakvónak számítottak, ha bármi is érinthette kompetenciájukat. Az alsóházak közül a korai időszakban, 1962-ben pedig csak a belga Képviselőház állított fel ilyen testületet, de mivel az nem bizonyult sem túl aktívnek, sem túl hatékonynak, 1979-ben meg is szűnt. Kormány szinten általában a külügyminiszterek vitték az európai ügyeket, s ezt leképezve a parlamentekben a külügyi bizottságokra hárult a közösségi kérdések nyomán követése. Az integrációs ügyeket tehát egyértelműen külpolitikaként kezelték.

A nemzeti politikai szintén eredendően erős törvényhozással rendelkező Németországon túl a szintén befolyásos olasz és a holland felsőházakban alakultak később (1968-ban illetve 1970-ben) nagyobb szereppel nem rendelkező integrációs bizottságok. A nemzeti parlamentek delegáltjaiból álló Európai Parlament ekkor még csak tanácsadó, maximum konzultációs szerepet kapott, illetve már akkor bizalmatlansági indítványt fogalmazhatott meg a Bizottság ellen.

A kérdésben az *első fordulópontot az EK 1973-as, első bővítése* jelentette. Az Egyesült Királyságban és Dániában a parlament alapvetően másképp viszonyult a csatlakozáshoz, mint az alapító országokban. A brit törvényhozás, mint láttuk, mindig is a szuverenitás letéteményesének tekintette magát, a dán parlament pedig tradicionálisan féltékeny jogalkotási jogosítványaira (Norton 1996d, p.178). A lakosság hozzáállása is eltérő volt: osztatlan lelkesedés még kezdetben sem övezte a csatlakozást. A kormányok okosságát, illetve a csatlakozás legitimé tételének előtérbe kerülését mutatja, hogy mindhárom államban népszavazáson döntöttek a belépésről. Mindezek következtében a dán törvényhozás már a belépést megelőzően létrehozott egy tanácsadó bizottságot, a brit alsó és felsőház pedig a belépéskor állított fel testületeket az integrációs ügyek parlamenti kontrollja céljából. Hasonlóképp Írországon a két ház közös bizottságot hívott életre az Európa-politika figyelésére. Időközben az Európai Parlament a Közösség költségvetésének elfogadásában kapott fontos jogosítványokat.

A következő fordulópont 1979: ekkortól kezdve az Európai Parlament tagjait közvetlenül választják meg, így az intézmény közvetlen legitimitásra tett szert. Azon felbátorodva, hogy a testület egyedül nevezheti magát a közösségi szinten közvetlen legitimitású intézménynek, az EP jogot formált arra, hogy újabb és újabb hatásköröket szerezzen meg magának. Ez az egyetlen uniós szerv, mely a mai napig az intézményi status quo felborításában érdekelt, s arra törekszik is (Ilonszki 1998, pp.82-84.). Az Európai Parlament a közvetlen választások révén ettől kezdve már nem függött a nemzeti parlamentektől, ezáltal a nemzeti törvényhozási kontroll alól végérvényesen kikerült a testület. Ez természetesen nem találkozott a nemzeti parlamentek helyeslésével; a francia törvényhozás haladéktalanul létre is hozott ún. delegációkat (l. erről a 3.5. fejezetet) a Közösségben, így az EP-ben történtek nyomán követésére. 1980-ban az EP-t tovább erősítette az Európai Bíróságnak az Isoglucose-ügyben hozott ítélete (Corbett–Jacobs–Shackleton 1995, p.10). Eszerint a Bíróság megsemmisített egy

közösségi jogszabályt, mert a Tanács azt úgy fogadta el, hogy nem várta meg az Európai Parlament véleményét. Az EP így de facto döntéshozatal-késleltetési jogosítványhoz jutott.

A következő meghatározó dátum 1987, az *Egységes Európai Okmány* életbelépése. (Görögország 1981-es, Spanyolország és Portugália 1986-os csatlakozása parlamenti szempontból ugyanis nem sokban különbözött az alapító országok-beli helyzettől, bár egy megjegyzést azért érdemes tenni: Portugáliában már a csatlakozás előtt, Spanyolországban pedig a belépéstől kezdve működtettek integrációs parlamenti bizottságot.) Az új alapító szerződés révén olyan területek irányítása került közösségi szintre, melyek korábban kizárólagos nemzeti hatáskörbe tartoztak (például a környezetvédelem, az egészségügy, a gazdasági és szociális kohézió). Megszületett az egységes piac terve, valamint az együttműködési eljárás bevezetésével az Európai Parlament most először valós jogalkotói szerephez jutott. Ráadásul az egységes piac megvalósítása érdekében elfogadandó közösségi jogszabályok nagy részét pont ezen eljárás révén kellett elfogadni, s ez még jelentősebbé tette az EP szerepét. A beleegyezési eljárással pedig a testület vétőjogot kapott az új tagok felvételének, társulási megállapodások kötésének kérdésében is. Nagy horderejű változás volt továbbá, hogy a Tanácsban bevezették a minősített többségű döntéshozatalt.

Az Okmány mindezen rendelkezései következtében felborult a korábbi hatalmi egyensúly mind az EU intézmények és a nemzeti törvényhozások, mind az EU szervei között. A nemzeti parlamentek nem emésztették meg könnyen azt, hogy hatásköreiket több terület közösségiesítésével jelentősen megnyirbálták, s rájuk itt már csak az irányelvek transzpozíciója maradt; a tagállami törvényhozásoknak nagy mennyiségű, sokszor technikai jellegű jogszabályt kellett rövid idő alatt „diktálásra” átvenniük. Így sem mód, sem idő nem volt az alapos nemzeti parlamenti vizsgálódásra. Ráadásul az egyes tagállamokat a többségi döntéshozatal révén már le is lehetett szavazni, így a nemzeti törvényhozások elveszítették a kormány általi befolyásolási képességüket is; mindezek következtében jelentősen romlott a demokratikus elszámoltathatóság esélye a Közösségben.

Saját hatáskörük csökkenésére, az EP szerepének növekedésére a nemzeti parlamentek mindenhol erőteljesebb specializációval, nagyobb aktivitással és az EP képviselők

integrálását célzó törekvésekkel válaszoltak (Norton 1996d, pp.179-182.) Az 1990-es évekre mindenhol alakult integrációs parlamenti bizottság, sőt, tekintettel az átveendő irányelvek nagy számára, több helyütt még újabb EK-bizottságok alakultak. Nem véletlen, hogy ismét az erős törvényhozással rendelkező Németországról, Egyesült Királyságról és Hollandiáról van szó. A két utóbbi esetben még a plenáris ülés napirendjén is szerepeltek integrációs ügyek. A tagállamok EP képviselőinek döntő részben joguk van jelen lenni országuk törvényhozása illetékes bizottságának ülésén. A nemzeti parlamentek fontosságára az Európai Bíróság egy döntése is felhívta a figyelmet: a C-59/89-es esetben a Bíróság megállapította, az EK irányelvek végrehajtása nem történhet pusztán adminisztratív úton vagy rendelettel; mindig szükség van a nemzeti bíróságokra nézve kötelező, parlament által hozott törvényekre (Hilf-Burmeister 1996,p.77).

A parlamentek szempontjából újat hozó következő esemény az *Európai Uniót megalapító Maastrichti Szerződés* életbeléptetése volt. 1993 óta a tagállamok polgárai egyben uniós állampolgárok. Az Unió újabb területeket „hódított el” a nemzeti parlamentektől, ha nem is közösségiesített minden új szerzeményt a pilléres szerkezettel. A Gazdasági és Pénzügyi Unió terve és a már említett uniós állampolgárság – mint láttuk – a nemzeti szuverenitás további fenyegetésével ért fel. A demokrácia oldaláról pedig az a gond vele, hogy bizonyos kritériumok teljesülésekor automatikusan, tehát a demokratikusan választott szervek véleményétől függetlenül megvalósul, illetve nem világos, hogy a Központi Bank kinek tartozik számadással (Judge 1995, p.93.). A nemzeti parlamenteket így újabb sérelmek érték, annak ellenére, hogy 1989 óta elnökeik és integrációs bizottságaik képviselői rendszeresen eszmét cseréltek, 1990-ben megtartották az EP és a nemzeti törvényhozások első konferenciáját, az „assises”-t (l. ezeket részletesen később), a szubszidiaritás fogalma is bekerült az egyezmény szövegébe⁴⁴, valamint hogy most először a szerződésben közvetlenül esett szó a nemzeti törvényhozásokról. Már a szerződést előkészítő kormányközi konferencia alatt felmerült, hogy a tagállami törvényhozások szuverenitásvesztését valamilyen formában ellentételezni kellene. Lamassoure francia Európa-ügyi miniszter még azt is szorgalmazta, hogy a Tanács-üléseken a nemzeti delegációkban a törvényhozások képviselői is kapjanak helyet. Ezt minden más ország

⁴⁴ Bár 1991-ben a szuverenitás jelentése még nem volt egyértelmű; a fogalmat később, 1992-ben Edinburghban, az Európai Tanács ülésén igyekeztek tisztázni.

és az Unió intézményei gyorsan elvetették, hisz az államokat az Unióban kizárólag kormányaik képviselhetik.

Az 1990. júniusi dublini csúcs végkövetkeztetéseibe bekerült, hogy „meg kell fontolni a nemzeti parlamentek nagyobb bekapcsolását az Unión belüli demokratikus folyamatokba, különösen azokon a területeken, ahol új hatásköröket ruháznak át az Unióra”⁴⁵. Fél év alatt azonban az államok képviselői nem jutottak sokkal előbbre a kérdésben: 1990. decemberében Rómában az Európai Tanács ismét csak annyit tudott leszögezni, „jó lenne megvizsgálni, milyen módon tudnák a nemzeti parlamentek teljes mértékben kivenni a részüket a Közösség fejlődéséből” (Rideau 1996, p.170.).

Franciaország a nagyobb törvényhozási szerepvállalást a nemzeti parlamentek kongresszusának létrehozásával képzelte megvalósítani, tehát hogy legyen egy a nemzeti parlamentek és az EP küldötteiből álló uniós szintű intézmény. Évente háromszor tanácskozná, s a kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés kérdéseivel foglalkozna (mivel e téren az EP és a nemzeti parlamentek osztoznak a demokratikus legitimitáson). Az Európai Bizottság ezt a Maastrichtot előkészítő kormányközi konferenciára szánt dokumentumában elutasította, hangsúlyozva, hogy az Unióban a főbb döntéseket a nemzeti törvényhozásoknak felelős kormányok hozzák, így azok dolga, hogy a választott képviselőket a nemzeti politikai hagyományokkal összhangban bevonják a közösségi ügyekbe (Tatham 1996, p.6.). Az Európai Parlament hasonló álláspontra helyezkedett. A nemzeti kormányok többsége, azon megfontolásból, hogy az még jobban elválasztaná egymástól a pilléreket és hogy az EU intézményeinek hatalma veszélybe kerülne, a francia javaslatot elvetette. Azt hangsúlyozták, hogy új szerv létrehozása helyett a törvényhozásoknak a közösségi jogszabály-tervezetek felülvizsgálata, az információáramlás hatékonyabbá tétele és az EP-vel való fokozottabb együttműködés érdekében kellene fellépniük. A briteknek a kormányközi konferenciára készített dokumentuma szerint a tagállamoknak kötelezniük kellene magukat arra, hogy a Bizottság minden jogszabály-tervezetét megküldik saját parlamentjüknek, hogy azok megvizsgálhassák azokat. A többi ország nem lelkesedett ezért a megfogalmazásért; úgy vélték, mindenkinek nemzeti szinten kell gondolkodnia az e téren teendőkről.

⁴⁵ In: *EP Bulletin*, June 1990.

Így született meg, óvatos „minimum megoldásként”, a Maastrichti Szerződés két csatolt nyilatkozata, brit kezdeményezésre, az EP és a Bizottság támogatásával (1. függelék). A szerződő felek ez által óhajtották nagyobb aktivitásra (de egyben az aktivitás maximumát is megszabva) bátorítani a tagállami törvényhozásokat. A 13. nyilatkozat az EP és a nemzeti parlamentek közötti információcserét szorgalmazza, illetve hogy a kormányok „időben” bocsássák a törvényhozások rendelkezésére a Bizottság jogszabály-tervezeteit. Ez az „időben” megfogalmazás nem tekinthető komoly kitételnek, ugyanakkor először ismeri el hivatalos formában a nemzeti parlamentek jogosultságát a közösségi joggal kapcsolatban.

A 14. nyilatkozat az „assises” újbóli összehívását javasolja, hogy vitassák meg az Unió aktuális kérdéseit. Az azonban, hogy pontosan milyen módon is kellene megrendezni a találkozót, homályban maradt, s ez sokat levon a kezdeményezés értékéből. El kell ismerni viszont, hogy a nyilatkozat egyfajta jogalap volt arra, hogy a Maastrichtban nem rendezett kérdésekkel foglalkozzon a parlamentek konferenciája, tehát hogy az 1996-os kormányközi konferencia napirendjére automatikusan felkerülő kérdéseket megtárgyalja.

Mindebből kiderül, hogy a kormányok képviselői továbbra sem szántak semmilyen hatáskört a törvényhozásoknak, mindössze – a szaporodó legitimációs viták, illetve az újabb kompetenciák közösségiesítése miatt, valamint mert érezték a parlamentek „mozgolódását” – kötelességüknek tartották, hogy nekik is juttassanak valamilyen ártalmatlan szerepet. Az, hogy nyilatkozat formájában szólnak a kérdésről, szintén azt mutatja, hogy a kérdés rendezése nem tartozott a prioritások közé. A nyilatkozatok ugyanis nem képezik a szerződés részét, így azok nem is bírnak kötelező erővel; csak ajánlás jellegűek.

Az Unió parlamentje azonban – a nemzeti törvényhozásokkal szemben – tovább erősödött a Maastrichti Szerződés által. Az együttes döntéshozatali eljárás révén az EP ugyan továbbra sem kötelezheti a Tanácsot olyan szabályok elfogadására, amelyekkel nem ért egyet, de blokkolhatja egy neki nem tetsző intézkedés elfogadását. Ráadásul a minősített többséggel eldöntendő kérdések nagy részéről ettől kezdve ilyen úton hoztak határozatot. Az EP hatalmát erősítette még a beleegyezési eljárás érvényességi körének

kiterjesztése, valamint hogy bizonyos uniós funkcióba történő kinevezés előtt (a Bizottság, a Központi Bank elnöke) konzultálni kell a testülettel. Az ombudsman-választás és az ellenőrző szerep erősítése szintén hozzájárult az EP befolyásának növekedéséhez.

A nemzeti törvényhozások és az Európai Parlament közötti egyensúly tehát az EU megalakulásával még jobban felborult. A jogalkotás egyre nagyobb része közösségi szintre került, s az EU intézményei mind több szerephez jutottak olyan kérdésekben is, melyek korábban nemzeti kompetenciába tartoztak. Ez annak ellenére igaz, hogy a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés területén továbbra is kormányközi együttműködés keretében, tehát kívül az egyre erősödő uniós intézményi kereten - történt a döntéshozatal. Az EP tényleges hatáskör-bővítést kapott, a nemzeti törvényhozásokat pedig csak „táncra kérték”, minden kötelezettség nélkül. A tagállami parlamenteknek így azon kellett elgondolkodniuk, akarnak-e nagyobb szerephez jutni a jogalkotásban (illetve hogy legalább részlegesen újra a kezükben akarják-e tartani a rájuk kötelezően érvényes jogszabályok meghozatalát), illetve hogy milyen munkamegosztást alakítsanak ki az Európai Parlamenttel.

Három országban népszavazással döntöttek az egyezmény elfogadásáról, s az első leckét is megkapta az Unió: Dániában első nekifutásra leszavazták a polgárok a Maastrichti Szerződést. A parlamenti megerősítés pedig egyik tagállamban sem volt olyan könnyű, mint a korábbi szerződés módosításokkor. Ez további adalékul szolgált ahhoz, hogy a nemzeti törvényhozások újraértelmezzék szerepüket. Az uniós szerződés ratifikálását így minden nemzeti parlament összekötötte azzal, hogy egyben nagyobb beleszólási lehetőséget kívánt kivívni magának uniós ügyekben. Az ún. felülvizsgálati (scrutiny⁴⁶) eljárásokat, tehát amelyek révén az egyes törvényhozások megvizsgálják a közösségi jogszabály-tervezeteket, mindenütt megerősítették. Sok országban – mint azt később látni fogjuk – a nemzeti jogszabályok (legtöbbször az alkotmány vagy a parlamentek házszabálya) módosítása révén igyekeztek garanciát találni arra, hogy a törvényhozás jogosítványai tovább már ne csorbuljanak, s a képviselőknek jó rálátásuk legyen a Brüsszelben történetekre.

⁴⁶ Az angol scrutiny kifejezésnek nincs pontos magyar megfelelője. A scrutiny az EU tagállami parlamentek azon tevékenységét jelöli, amely során a törvényhozások alapos vizsgálatnak vetik alá a közösségi jogszabály-tervezeteket. Mivel e fogalmat csak körülírni lehet magyar nyelven, az angol szót is használom a dolgozatban.

A ratifikációs nehézségek láttán az Európai Tanács 1992. decemberi edinburghi ülésén olyan kérdésekkel is foglalkoztak az állam- és kormányfők, mint hogy átláthatóbbá kell tenni a közösségi döntéshozatalt, hogy a Tanács üléseinek egy része legyen nyilvános, illetve, hogy a minősített többséggel hozott döntéseknél a jegyzőkönyveket utólag hozzáférhetővé kell tenni. Ez összhangban volt mind a tagállami törvényhozások, mind az EP törekvéseivel. A országok kormányai Maastricht óta nem hagyhatták figyelmen kívül a közvélemény reakcióit.

A maastrichti „lecke” nyomán történtek lépések a nagyobb átláthatóság, nyilvánosság irányába is. Az 1993. október 25-i „Intézményközi nyilatkozat a demokráciáról, transzparenciáról és a szubszidiaritásról” révén a Tanács megígérte, hogy nyilvánosságra hozza álláspontját az Európai Bizottság éves jogalkotási programjáról (ezt l. részletesebben később), s így a nemzeti parlamentek is jobban fognak tudni majd tájékozódni. Előrelépésként értékelendő az is, hogy 1995. őszétől a Tanács publikálja ülései szavazási eredményeit. Az 1995. júniusi firenzei EU csúcs pedig már tárgyalt a „nemzeti parlamentek egyéni vagy kollektív hozzájárulásáról az európai integrációhoz” (Ligot-Catala-Hoguet 1996, p.19.), s az 1996-os kormányközi konferenciát megnyitó torinói Európai Tanács értekezlet „mandátumot adott a konferenciának annak tanulmányozására, hogy a nemzeti parlamentek hogyan és milyen mértékben tudnának, akár kollektíven, hozzájárulni ahhoz, hogy az Unió elláthassa feladatait” (Ligot-Catala-Hoguet 1996, p.19.).

Az 1996-os kormányközi konferenciának volt elég megbízatása: a sok, Maastrichtban nem rendezett kérdés mind kötelezően felkerült a napirendjére. Ennek következtében a nemzeti parlamentek helye az Unióban nem szerepelt előkelő helyen a prioritás-listán. A konferenciát előkészítő ún. Reflexiós Csoport összegző jelentésében azért már a konferencia indulása előtt megjelentek a nemzeti parlamentek igényei: előzetes konzultációk, nagyobb átláthatóság, kiszámíthatóság, elegendő idő a közösségi dokumentumok vizsgálatára.

Amszterdam előtt az Európai Bizottság a nemzeti törvényhozások helyett – kisebbik rosszként – inkább az Európai Parlament hatáskörét kívánta megerősíteni a demokratikus deficit csökkentése céljából. Úgy vélte, hogy amennyiben a tagállami

törvényhozások uniós szinten szerephez jutnának, az tovább bonyolítaná a közösségi jogalkotást. A nemzeti parlamenti ellenőrzés tehát inkább maradjon tagállami szinten. Ezen elképzelést az EP is teljes szívből tudta támogatni. A francia kormány – hagyományaihoz híven (ezt l. részletesebben később a 2.9.2. fejezetben) ezzel szemben a nemzeti parlamentek érdekében lépett fel. Barnier Európa-ügyi miniszter a kormányközi konferenciára készített memorandumában kifejtette, a tagállami törvényhozásokat kellene szerephez juttatni, hisz a harmadik pillér közösségiesítése is csak ezáltal lenne elképzelhető. Enélkül az új szerződés tagállami ratifikációja igen nehézkes lenne (Ligot-Catala-Hoguet 1996, p.19.). 1996. decemberében a nürnbergi Kohl-Chirac találkozón pedig már egy olyan javaslat hangzott el, hogy a nemzeti parlamentek szerepét az új szerződésbe illesztett szabályozás révén növeljék.

Hiába volt az Európai Bizottság állásfoglalása kedvező az EP-re nézve, magával a kormányközi konferenciával kapcsolatban nagyon csalódott a testület: bár két képviselője részt vehetett a Reflexiós Csoport munkájában, végül a konferencián nem képviseltethette magát. Az EU vezetőinek ezen döntésében az is közrejátszott, hogy a nemzeti parlamentek mind gyakoribb véleménynyilvánítása miatt felmerült: amennyiben az EP helyet kap a konferencián, nem lesz jogalap a nemzeti törvényhozások kirekesztésére. Így inkább mindkét fajta parlament kizárása mellett voksoltak a kormányok.

Végül az EU szerződés felülvizsgálatát célzó, 1997-ben aláírt egyezmény, az *Amszterdami Szerződés*, melynek tagállami ratifikálása 1998. végéig nem zárult le, ismét átcsoportosított hatásköröket. A korábban a harmadik pillérbe tartozó, tehát a kormányközi együttműködés keretében szabályozott kérdések egy részének (például menekültügy, bevándorlás-politika stb.), valamint a Schengen acquis-nek az első, tehát közösségi pillérbe való átsorolásával a nemzeti hatáskörök tovább zsugorodtak. A szerződésnek a transzparenciával foglalkozó része azonban mindenképp előremutató az integrációs folyamatok legitimitása szempontjából.

A nemzeti parlamentek így ismét jogosítványaik, kizárólagos szerepük megkurtításához asszisztálnak majd a szerződés megerősítésekor. A kilencvenes évek eleje óta tapasztalható nagyobb aktivitás és néha már összehangolt fellépés eredményeképp (ezt l. részletesebben később a 2.9. fejezetben), illetve hogy a kormányok ne kerüljenek

önellentmondásba (nagyobb nyilvánosságot hirdetnek, de a nemzeti parlamenteket kirekesztik a folyamatokból) egy jegyzőkönyvet csatoltak a megállapodáshoz a törvényhozások szerepéről (l. függelék). A jegyzőkönyv – a nyilatkozattal ellentétben – már kötelező érvényű, a szerződés részének tekintendő. Ebben a kormányok kötelezettséget vállalnak arra, hogy az Európai Bizottság konzultációs dokumentumait, valamint a közösségi jogszabály-tervezeteket eljuttatják a nemzeti parlamenteknek. *A jogszabály-tervezetek vizsgálatához pedig hat hetet biztosítanak a törvényhozásoknak.* A jegyzőkönyv négy pontban foglalkozik a COSAC-nak, a nemzeti parlamentek integrációs bizottságai közös fórumának a szerepével is; véleményével, javaslataival, kezdeményezéseivel hozzájárulhat az EU politikájának formálásához a szabadság, biztonság, igazságosság, a szubszidiaritás és az alapvető jogok terén. A COSAC álláspontja azonban nem kötelező sem a nemzeti parlamentekre, sem az EU intézményeire nézve.

A nemzeti parlamentek EU-beli helye szempontjából az Amszterdami Szerződés 19. jegyzőkönyve, különösen annak az időkeret megszabására vonatkozó kitétele mindenképp előrelépésként értékelendő a Maastrichti Szerződés „időben bocsássák rendelkezésükre” megfogalmazásához képest (akkor is, ha a jegyzőkönyv kiskaput is hagy a kormányoknak: sürgős esetben nem kell kivárni ennyi időt). *Formális szerephez azonban továbbra sem jutottak, a demokratikus deficit nem fog csökkenni a jegyzőkönyv életbelépésekor, de elérték: szerződéses garanciája van annak, hogy amennyiben a nemzeti törvényhozások élni kívánnak ellenőrző szerepükkel, akkor azt megtehetnék. A deficit-csökkentésnek a lehetősége teremtődött meg tehát Amszterdam révén nemzeti szinten.*

Az Amszterdami Szerződés egyik igazi nagy nyertese az Európai Parlament volt. Az egyezményt előkészítő, több mint egy évig húzódó kormányközi konferencián a tagállamok az eredetileg célul kitűzött területek nagy részén nem jutottak egyezsége. E kulcsfontosságú témák (a közös kül- és biztonságpolitika jövője, intézményi és döntéshozatali reform) elterelték a figyelmet, így szinte észrevétlenül sikerült megállapodni az EP szerepének növeléséről. Kiterjesztették az együttes döntéshozatali eljárást nyolc új területre, a közösségiesített, korábban harmadik pilléres ügyekben konzultációs jogot kapott az EP, sőt, ha egy tagállam megsérti az alapvető jogokat, a szankciók életbeléptetéséhez ki kell kérni az EP beleegyezését.

Mindez persze nem jelenti, hogy az Európai Parlament maradéktalanul elégedett lenne mostani szerepével. Az EU honatyák (MEP-k) hiányolják, hogy az együttes döntéshozatali eljárást még mindig nem terjesztették ki a közösségiesített, eredetileg harmadik pilléres ügyekre, hogy a mezőgazdaság vagy a közvetett adózás kérdésébe továbbra sincs beleszólásuk, hogy fennmaradt a különbségtétel a költségvetés kötelező és nem kötelező tételei között, illetve hogy a beleegyezési eljárás még mindig nem érvényes a szerződések felülvizsgálatára, a saját forrásokra és az összes nemzetközi egyezmény elbírálására⁴⁷.

Ha az Unió történetét fejlődéstörténetként fogjuk fel, a parlamenti deficit szempontjából a következőt állapíthatjuk meg: a kettős parlamenti deficit egyik összetevője, az, hogy az EP-nek nincs súlya az Unió intézményi rendszerében, fokozatosan csökkent. Teljes mértékben mára sem tűnt el, de jelentősen mérséklődött. Mellesleg az EP legitimációs problémáinak ismeretében nem is biztos, hogy a cél az Európai Parlament valós törvényhozássá alakítása lenne. A deficit másik összetevője, az, hogy a valós legitimitással rendelkező nemzeti parlamentek nem jutnak szóhoz integrációs ügyekben, a mai napig valós probléma, s csak, mint láttuk, a demokrácia-hiány nemzeti szinten történő mérséklésének lehetősége teremtdött meg.

Mint a fentiekből kiderült, a parlamenti deficit témakörében a nemzeti törvényhozások és az Európai Parlament a főszereplők, így érdemes ezek egymáshoz fűződő kapcsolatát külön is megvizsgálni.

2.9. A nemzeti parlamentek és az Európai Parlament viszonya – kooperáció vagy konfrontáció

A nemzeti parlamentek, mint láttuk, az Unió fejlődését saját befolyásuk csökkenéseként kénytelenek megélni. Az Európai Parlament pedig, küzdve saját legitimitásért, a status quo megváltoztatásáért, mindig is féltékeny volt nehezen kiharcolt jogosítványaira; a

⁴⁷ Az Európai Parlament hatásköreinek változásáról l. részletesebben: Györi 1999?.

nemzeti szuverenitás bármiféle megerősítését tévesztésként éli meg. A nemzeti törvényhozások és az EP konfliktusainak három fő forrását lehet megnevezni:

1. *Eltérő lehetőségeik van az Unió jövőbeli fejlődésének meghatározására.* A nemzeti parlamenteknek az új szerződéseket ratifikálniuk kell, tehát elvben könnyen megakadályozhatják az alapító szerződések bármiféle módosítását. Az Európai Parlamenttel ezzel szemben – ahogy az az Egységes Okmány, a Maastrichti Szerződés vagy az Amszterdami Szerződés előtt történt - csak konzultálnak ilyen kérdésekről; tényleges beleszólási joga nincs az EP-nek. Ennek is köszönhető, hogy az EP igen gyakran volt alkotmányozási kísérletek színtere, a helyzet megváltoztatása érdekében. Ezt bizonyítja az Európai Unió létrehozó szerződés tervezetéről szóló, 1984. március 19-i (az ún. Spinelli-tervezet), illetve az Európai Unó alkotmányáról szóló, 1994. február 10-i EP határozat. Az utóbbi alkotmánytervezetben szerepel, hogy a nemzeti parlamenteknek és az EP-nek közösen kellene jóváhagyniuk az európai alkotmány alapelveit, a végső szöveg jóváhagyása pedig az EP-nek lenne a feladata. A tervezet 47. cikke értelmében az alkotmányt az Unió lakosságának négyötödét képviselő tagállamok többségével lehetne elfogadni. Azon tagállamok, melyek nem hagyják jóvá, vagy kilépnek, vagy elfogadják a többség döntését (Rideau 1996, p.165.). Ez a megfogalmazás homlokegyenest ellentétes a jelenlegi szabállyal (l. a Maastrichti Szerződés N cikkelyét), mely szerint az Unió alapító szerződéseinek módosításához egyhangúságra van szükség), s nehéz úgy felfogni, hogy az ne a nemzeti parlamentek ellen irányulna. A 47. cikkben lefektetettek életbeléptetése révén ugyanis megszűnne a nemzeti parlamentek már említett vétójoga az alapító szerződések módosításában. Az EP 1995. május 17-i, hasonló témájú határozatában már visszakozott is: ebben már csak az alkotmányozási kezdeményezések jogát kéri, illetve, hogy a beleegyezési eljárást terjesszék ki az alapító szerződések módosítására (Rideau 1996, p.166.). Az Amszterdami Szerződés egyik kíváncsolomnak sem tett eleget. E téren tehát jogi értelemben a nemzeti parlamentek erősebbek az EP-nél.
2. *Az EK jogalkotására, az Unió politikáinak alakítására más-más befolyással rendelkeznek.* Az Európai Parlament a kezdeti konzultációs szereptől, mint láttuk, hatalmas utat tett meg odáig, hogy ma már igen sok kérdésben társ-döntéshozóvá lett. Ennek ellenére még mindig nem nevezhető törvényalkotó testületnek. A

nemzeti parlamentek a közösségi jogalkotást csak olyan mértékben képesek befolyásolni, amennyire ellenőrzésük alatt tudják tartani saját kormányukat. A többségi szavazás bevezetése óta pedig a nemzeti parlamenteket – ha áttételesen is – le lehet szavazni. Az Amszterdami Szerződés e vonatkozásban újabb nagy érvágás a nemzeti törvényhozásoknak, hisz a szuverenitásukhoz erősen kötődő, korábban harmadik pilléres ügyek kerültek át a közösségi pillérbe. Az EP tehát a közösségi jogalkotásra közvetlenül nagyobb befolyást gyakorol, mint a nemzeti parlamentek.

3. *Az Unió intézményei feletti ellenőrzési joguk is különbözik.* Az Európai Parlament bizonyos határok között, de közvetlenül kontrollálhatja a Tanácsot és a Bizottságot. A Nemzeti törvényhozások saját kormányukon keresztül közvetve hatnak csak a Tanácsra. E téren is tehát ők a „gyengébbek”.

Ezen kijelentések alapján, illetve mert az Unióban létező kétféle legitimitás már önmagában konfliktus-forrás, azt gondolhatnánk, hogy viszonyukat a folyamatos konfrontálódás jellemzi. Ehelyett azonban helyesebb azt mondani, *a tagállami törvényhozások és az EP kapcsolatát mindig az határozza meg, hogy az adott pillanatban és helyzetben az ellenérdekeltség vagy pedig a közös érdek az erősebb közöttük.*

A kérdést először arról az oldalról érdemes megvizsgálni, van-e intézményi kerete az Unió két „legitimitás-forrása” együttműködésének, majd pedig hogy az EK, illetve EU-beli történések függvényében hogyan alakult az idők folyamán a nemzeti parlamentek és az EP közötti kapcsolat.

2.9.1. Az együttműködés intézményi kerete

- i. Már a Közösség működésének korai szakaszában, így 1963-ban és 1973-ban megszervezték az *EK-beli parlamentek elnökeinek találkozóját*. Ezek akkor főleg protokolláris eseménynek számítottak. A következő, 1981-es találkozót már megelőzte egy parlamenti főtitkári előkészítés, s akkortól kezdve az elnöki találkozók rendszeressé váltak, két évente megrendezték azokat. A kapcsolattartás az utóbbi években, tekintettel az Unióban megoldásra váró problémák sokasodására,

intenzívebb lett; a legutóbbi kormányközi konferencia alatt akár hathavonta is összehívták a találkozót.

- ii. A parlamenti elnöki eszmecserét merészség lenne a törvényhozások együttműködése intézményének nevezni. Az elnökök státusza eltérő az egyes parlamentekben; vannak köztük olyanok, akik nem is nyilatkozhatnak vagy vállalhatnak kötelezettséget törvényhozásuk nevében. Így ezek a találkozók inkább az információcserére, egymás tapasztalatainak meghallgatására adnak lehetőséget. Tekintettel a résztvevők magas rangjára, a túl sok formalitás miatt még a minimálisan elvárható eredményt is ritkán hozzák ezek a találkozók. Az elnökök általában megelégedtek annak kinyilvánításával, hogy erősíteni kellene a parlamenti ellenőrzést a közösségi jogalkotás felett, és intenzívebbé kellene tenni a törvényhozások együttműködését. Egyedüli fegyvertényként azt lehet elkönyvelni, hogy az 1993-as dublini találkozón az elnökök konferenciája kérte a parlamenti kontroll fokozását az Unió második és harmadik pillére felett⁴⁸.
- iii. Meg kell még említeni, hogy az EU parlamenti elnökeinek más fórumok keretében, például az Európa Tanács vagy a NYEU Parlamenti Közgyűlésén, is van módjuk találkozni.
- iv. Mitterrand francia elnök ötlete nyomán, illetve az EP több 1989-es és 1990-es határozata alapján 1990. novemberében Rómában hívták össze a *Közösség parlamentjeinek konferenciáját, az ún. „assises”-t*. A megvitatott témák között szerepelt a Közösség jövője, a gazdasági és pénzügyi, valamint a politikai unió terve, illetve e tervek hatása az EK-ra és a tagállamokra, valamint az EP és a nemzeti parlamentek szerepe. A Parlamentek Konferenciájának ezen első tanácskozása vegyes fogadtatásra talált, s azóta sem hívták össze, annak ellenére, hogy – mint láttuk - a Maastrichti Szerződés 14. nyilatkozata is szól róla (ezt l. részletesebben később).
- v. Szintén francia politikus, az akkor nemzeti és EP mandátummal egyaránt rendelkező Laurent Fabius javaslatára az 1989. őszi francia EK elnökség óta

⁴⁸ In: *Parlement européen, DG des Études et Fiches techniques sur l' Union Européenne, September 1997.*

hathavonta, tehát minden elnökség alatt egy alkalommal ülésezik a *COSAC*, az *EP-nek és nemzeti parlamentek integrációs bizottságainak delegációiból álló fórum*. Az üléseket a trojka készíti elő, csakúgy, mint kormány szinten (az elnök és egyben a soros tanácskozásnak helyet adó ország, valamint az elnökségi sorrendben megelőző és az azután következő állam delegációja), azzal a különbséggel, hogy az EP is jelen van a trojka tanácskozásain. Az EP hat fős küldöttségét általában egy, a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartással megbízott alelnök vezeti a tanácskozásokon, s a delegációban helyet kap az Intézményi Ügyek Bizottsága elnöke is. A tagállami törvényhozások kamaránként három fővel vannak jelen. Az elmúlt években a COSAC „politikussabb” lett, de még mindig informális szervnek tekintendő. Ahogy a parlamenti elnököknél láttuk, itt is igen eltérő státuszú parlamenti bizottságok képviseltetik magukat, ezért az általa elfogadott ajánlások senkire nézve sem kötelezőek. Ennek megfelelően szavazást a tanácskozásokon ritkán rendelnek el; az 1991. novemberében elfogadott szabályzat szerint a fórum konszenzus-elven működik.

- vi. A *nemzeti parlamentek külügyi bizottságai* a COSAC-hoz hasonlóan szintén évente kétszer találkoznak. Rövid múltat tekint csak vissza, hogy ezekre az eszmecserékre az Európai Parlament Kül- és Biztonságpolitikai Bizottsága képviselőit is meghívják.
- vii. Perspektivikus lenne még a *parlamenti bizottságok és a politikai csoportok közötti együttműködés*. A bizottságok kooperációja mutat is némi fejlődést, de a pártkapcsolatok sokkal lazábbak és egyenetlenül alakulnak.
- viii. Érdemes végül pár szót ejteni a *törvényhozások hivatalai közötti együttműködésről*. 1977. szeptemberében az EP, az EU tagállamok és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tagállamai közösen hozták létre az *ECPRD*-t, a Parlamenti Kutatás és Dokumentáció Európai Központját. Ennek célja a parlamentek közötti információáramlás megkönnyítése, a drága kettős kutatások elkerülése, a parlamenti könyvtárak anyagai cseréjének megszervezése, parlamenti szakemberek továbbképzése. Az ECPRD-n túl az EP rendszeresen megszervezi a nemzeti parlamenti stábok integrációs szakértőinek találkozóit, továbbképzését. Az EU-ügyi nemzeti parlamenti bizottságok munkatársai is az EP égisze alatt

találkoznak évente. A parlamenti főtitkárok az elnökök konferenciájával párhuzamosan szoktak tanácskozni. Az EP még azt is felajánlotta a törvényhozásoknak, hogy nyissanak irodát az EP-ben. Ezzel a lehetőséggel eddig a dán és a finn, legújabbán pedig az olasz és a brit parlament élt. Az EP tehát feladatának tekinti a nemzeti parlamenti stábok összehívását. Ez nem mellékesen számára kitűnő információforrás; könnyedén megtudja, mi is történik az egyes törvényhozásokban.

2.9.2. Az EP és a nemzeti parlamentek viszonya történeti megközelítésben

1979-ig, tehát a közvetlen választások bevezetéséig, mivel a nemzeti parlamentek delegáltjaiból állt az EP, a kapcsolattartás természetesen nem okozott nehézséget, s nem is igényelt nagyobb odafigyelést.

1979 után a helyzet megváltozott; a kapcsolatokat leginkább a féltékenység és a kölcsönös gyanakvás jellemezte. A nemzeti törvényhozások nem lelkesedtek egy immár saját legitimitással rendelkező intézményért, melyre nem rendelkeztek ráhatással, pláne nem befolyással. A kettős mandátummal rendelkező képviselők száma ugyanis radikálisan csökkent: 1979-ben az EP képviselőknek még a 30,48%-a volt egyszerre nemzeti törvényhozásnak is a tagja, 1996-ban azonban már csak 3,8%-uk (Tatham 1996, p.2.). A kezdeti időszakban az EP-t saját hatáskörének megerősítése kötötte le; a nemzeti törvényhozásokkal való foglalatosság kimaradt akkor a prioritás-listájából. A képviselők fele különben is úgy érezte, a nemzeti törvényhozások tagjait nem érdekli az EP képviselőkkel való kapcsolattartás, háromnegyedük pedig úgy látta, a nemzeti parlamentek tagjai rivalizálásként fogják fel a velük való kapcsolatot⁴⁹. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy mivel hiányzik az egységes választási rendszer, az euroképviselők státuszára a mai napig tagállamonként más és más szabályok vonatkoznak, valamint mivel a tagországi és EP képviselők viszonyára a bizalmatlanság a jellemző, az EP még mindig meglehetősen erősen függ a tagállami rendszerektől (az EP képviselőket a legtöbb országban a nemzeti választási rendszerhez hasonlóan választják meg, s juttatásaik is a nemzeti képviselők juttatásaival arányosak).

⁴⁹ In: Hrbek és Schweitzer 1987-88-as felmérése 72 EP képviselő részvételével (Saalfeld 1996).

A mindig is föderációpárti, s így saját szerepének növelésére törő Európai Parlament, mint láttuk, gyakran volt alkotmányozási törekvések színhelye, s emiatt az EP már viszonylag hosszú ideje foglalkozik az integráció intézményrendszerével, az összes szereplővel, így tehát a nemzeti parlamentekkel is. A testület mind a mai napig a kétkamarás Európa víziójához ragaszkodik, melyben a testület az alsóház, a Tanács pedig a felsőház szerepét játssza. A nemzeti parlamenteknek, az EP szerint, meglévő hatalmukkal kellene élniük.

Az EP 1988-ban fogadta el első két, a nemzeti parlamentekre is utaló határozatát. A május 16-i szövegben szerepel, hogy a tizenkét tagállam törvényhozása és az EP küldötteiből álló parlamenti konferenciának kellene megválasztania az Európai Tanács és a Bizottság elnökét. A június 16-i határozat szerint pedig az EP-t fel kell hatalmazni az EU-ról szóló szerződés-tervezet elkészítésére, majd azt haladéktalanul el kell juttatni a nemzeti parlamentekhez ratifikálás céljából (Tatham 1996, p.3). Egyik elképzelés sem talált azonnal meghallgatásra az Unió döntéshozói részéről. Az EP 1989-es alkotmánytervezete a nemzeti parlamentekkel való együttműködést szorgalmazta, hogy minden szinten hatékony parlamenti ellenőrzést tudjanak meghonosítani⁵⁰.

Az 1980-as évek végén több esemény is alapvető változásra kényszerítette az EK politikáját; ledőlt a berlini fal, felmerült az EGT létrehozásának gondolata, Ausztria beadta csatlakozási kérelmét és az 1989-es madridi EU csúcson kormányközi konferencia összehívásáról döntöttek a gazdasági és pénzügyi unió megteremtése érdekében. Mindez a parlamenteket is érintette: *Mitterrand* francia elnök 1989. októberében felszólalt az Európai Parlamentben, hogy a nemzeti törvényhozásokat vonják be a jövőről szóló döntésekbe, illetve hogy *hívják össze a tagállami parlamentek konferenciáját*.

Ez a felvetés, továbbá hogy mind több nemzeti parlament kezdett komolyan törődni az európai integrációval, valamint hogy a COSAC is megalakult, az EP-t lépésre készítette. Mint meg fogjuk látni, *a problémakör kezelésében az EP mindig kezdeményezőleg*

⁵⁰ In: *Resolution on the orientations of the European Parliament concerning a Draft of a Constitution for the European Union, Official Journal of the European Communities, no. C 231, p.91.*

lépett fel. Ennek oka az, hogy az eseményeknek elébe menve nagyobb esélyt látott arra, hogy sikerül a kérdéskört a saját szájíze szerint rendezni, mint ha csak követné a történéseket. A nemzeti parlamentek akkor még nem igazán voltak képesnek közös akciókra; a COSAC épp csak, hogy megalakult. Az EP számára azonban már a fórum léte, illetve a nemzeti parlamentek bevonását sürgető nyilatkozatok is fenyegetőleg hatottak; az eurohonatyák attól tartottak, hogy a nemzeti törvényhozások tovább aktivizálódnak, s esetleg az EP riválisaként lépnek fel. Emiatt tehát a lehető leggyorsabban akartak kezdeményezésekkel előállni, hogy semlegesítsenek minden más elképzelést.

Így 1990. júliusában a Duverger riportör által készített jelentés alapján az EP határozatot fogadott el a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartás témakörében. Ez inkább csak a kezdö lökést adta meg ahhoz, hogy az EP elkezdjen tüzetesebben foglalkozni a kérdéssel; önmagában még nem volt jelentősége. Útmutatót adott azonban az „assises” összehívásához. Az EP tehát, a fent elmondottak következtében, bár kezdetben ellenezte a parlamenti konferencia gondolatát, végül a javaslat kivitelezésének szószólója lett, és igyekezett a folyamatot ellenörzése alatt tartani. A Duverger-jelentés szerint a parlamenti konferenciának az volt a célja, hogy támogassa az EP jogalkotói és demokratikus kontroll-funkcióinak megerősítését.

Az 1990. novemberében Rómában megtartott első (s eddig utolsó) Parlamentek Konferenciáján totális EP dominancia érvényesült. A képviselők nem országokként, hanem – ahogy az EP-ben is – párhovataratozás alapján ültek. A rendezvényen 173 nemzeti parlamenti képviselő vett részt tizenegy tagállamból (Spanyolország nem küldött delegációt), valamint 85 EP tag⁵¹. A találkozó végén nagy többséggel elfogadott 32 pontos határozat az eurohonatyák céljainak beteljesülését jelentette: a konferencia kinyilvánította, hogy az Európai Parlamentnek joga van minden, az alapító szerződések módosulását maga után vonó eljárást, még a nemzeti parlamenti jóváhagyás előtt, megerősíteni⁵². Az EP számára ez a teljes sikerrel ért fel; a Maastrichti Szerződést előkészítő kormányközi konferenciánál azonban a felvetés nem talált meghallgatásra.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *In: EP Bulletin, 30 November 1990.*

Szintén szerepelt a határozatban, hogy az „assises”-t újra megrendezik, ha azt az Unión belüli fejlemények megkívánják, különösen ha újabb kormányközi konferenciát tartanak. A parlamenti elnökök 1993. májusi találkozásán Nothomb belga képviselőházi elnök javasolta is a Parlamentek Konferenciája összehívását, de a többi elnök ezt ellenezte. 1994. júliusában az EP frissen megválasztott elnöke, Klaus Hänsch arról beszélt, hogy ő fogja kezdeményezni az „assises” következő fordulóját. A német Bundestag elnökasszonya, Rita Süßmuth a szeptemberi parlamenti elnöki találkozón ezt támogatta is. A többi ország azonban – leginkább csendben – ellenezte a tervet. Egyedül a brit Alsóház Külügyi Bizottsága írta le nyíltan „Európa Maastricht után” című jelentésében, hogy nem támogatják az elképzelést. Az „assises”-t így 1990 óta nem hívták össze⁵³.

Annak, hogy az „assises” elhaló kezdeményezésnek bizonyult, több oka is van. Egyrészt a franciák a parlamenti konferenciának eredetileg komoly szerepet szántak, de ezen elképzelésüket senki nem támogatta; az EP által dominált „assises” pedig már a franciáknak nem volt fontos. Az Európai Parlament az „assises”-t eredetileg el akarta hárítani, s csak amikor ez nem sikerült, akkor állt az elképzelés élére, tehát számára nem volt létkérdés, hogy a római tanácskozásnak legyen folytatása. A nemzeti kormányok és parlamentek pedig Maastricht után sem óhajtották egy újabb uniós intézmény létrehozásával bonyolítani az EU struktúráját. Az „assises” összehívásakor választ kellett volna adni olyan kérdésekre, mint például hogy országok vagy – ahogy az első tanácskozáson történt – pártok szerint üljenek a delegáltak, hogy alkalmazhatnak-e többségi szavazást, ha saját parlamentjüktől a küldöttek nem is kaptak mandátumot, hogy mi legyen az elfogadandó határozatnak az utóélete stb. Ezek rendezése pedig már önmagában igényelt volna egy konferenciát, s végeláthatatlan vitához vezetett volna. Így az „assises” újabb összehívása már valójában senkinek sem áll érdekében.

Az EP a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartás ügyét a számára sikeres Parlamentek Konferenciája után sem vette le a napirendről. Cravinho akkori alelnök karolta fel a témát, s az általa készített jelentés alapján 1991. szeptemberében az EP vezetése stratégiát fogadott el arról, hogyan fejlesszék kapcsolataikat a nemzeti parlamentekkel. Ebben szerepelt, hogy előzetesen meg fogják tervezni a nemzeti

⁵³ Az „assises” utóéletét l. Shackleton 1995, pp.170-174.

parlamentekkel kapcsolatos kezdeményezéseket, hogy bátorítani fogják az EP bizottságait és a politikai csoportokat, hogy keresni fogják a kapcsolatot nemzeti parlamenti megfelelőikkel, hogy szorgalmazzák ugyanazon téma EP és nemzeti törvényhozási raportőrei rendszeres találkozóit, illetve hogy létrehoznak egy az EP elnökéből és négy alelnökéből álló munkacsoportot is mindezek előmozdítására⁵⁴. Az, hogy ilyen magas rangú személyiségeket bíztak meg a feladattal, mutatja, hogy az EP nagy jelentőséget tulajdonított a kérdéskörnek.

A munkacsoport tevékenységének eredményeképp 1992. szeptemberében öt cím alatt indítottak kezdeményezéseket újkra:

- meghívás a nemzeti parlamentek integrációs bizottságainak az EP meglátogatására;
- lehetőség arra, hogy a nemzeti törvényhozások bizottságai részt vegyenek az EP hasonszörű bizottságának ülésén;
- bizonyos témák EP-, illetve nemzeti parlamenti raportőrei találkozzanak;
- kerekasztal-beszélgetések rendezése az EP-ben aktuális témákról a nemzeti parlamentek illetékes bizottságainak bevonásával;
- az EP képviselők felkereshetik a nemzeti törvényhozásokat bizonyos kérdéskörök megtárgyalása céljából⁵⁵.

Az EP akciói nem maradtak hatás nélkül. Mint láttuk, a Maastrichti Szerződésnek a nemzeti parlamentekkel foglalkozó, meglehetősen semmitmondó nyilatkozata is szorgalmazta az EP és a tagállami törvényhozások közötti kapcsolatépítést. Ezt az állam- és kormányfők minden nehézség nélkül elfogadhatták, hisz az nem borította fel a hatalmi egyensúlyt, s semmilyen forradalmi változást nem eredményezhetett.

Tény azonban, hogy 1992 óta jelentősen megerősödtek a tagállami törvényhozások és az Európai Parlament közötti kapcsolatok; mind a kapcsolatok mennyiségében, mind minőségében tetemes változás következett be. Ez több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy Maastricht által az EP tovább erősödött, így a nemzeti parlamenteknek sem volt már közömbös az EP-kapcsolat. Összekötötte őket továbbá, hogy az EU-ról szóló szerződés mindkét oldalban hiányérzetet keltett: az EP semmilyen érdemleges

⁵⁴ In: *The European Parliament and the Parliaments of the Member States, Parliamentary scrutiny and arrangements for co-operation*, EP, DG for Committees and Delegations, July 1994, pp. 41-42.

⁵⁵ *Ibid.*

jogosítványt nem kapott a második és a harmadik pillér keretében zajló együttműködés ellenőrzésére, a nemzeti parlamentek pedig fájlalták a Maastricht okozta további szuverenitás-csökkenést. Közös érdekük volt, hogy az Unió jogalkotása egyszerűsödjön, így a parlamentek számára áttekinthetőbb legyen, hogy a Tanács ülései, de legalábbis a jegyzőkönyvek legyenek nyilvánosak, illetve hogy minden uniós dokumentumot kötelezően megkapjanak. Ezen okok miatt már érdemes volt a nemzeti parlamenteknek és az EP-nek egyesíteni az erőiket. Emellett persze nem tûntek el a korábbi féltékenykedések, egymás ellenőrzését célul kitűző törekvések, hisz tudták: az 1996-os kormányközi konferencia tovább erősítheti az EP-t, illetve a nemzeti parlamenteket az egyre több uniós hatáskör miatt még egyszer már nem lehet majd kifizetni egy maastrichti megoldással. A nemzeti törvényhozások és az Európai Parlament kapcsolatait tehát a „működünk együtt, mert akkor legalább tudni fogom, te mit tervezel tenni” elv vezérli.

Mindezeknek megfelelően az elmúlt években egyre többször rendezett kerekasztal-konferenciákat az EP a nemzeti parlamentek bevonásával. Jelentős visszhangot váltott ki az EP Polgárjogi Bizottsága által szervezett vita a bel- és igazságügyi együttműködésről 1993. márciusában. A résztvevők egyöntetűen megállapították, hogy a harmadik pillérrel kapcsolatban súlyos demokratikus ellenőrzés-hiány merül fel, s hogy a helyzetet orvosolni kell⁵⁶.

Jelentősen megnőtt a tagállami látogatások száma is az EP-ben. Ez alatt mind szakbizottsági, mind integrációs bizottsági, mind szakértői látogatások értendők. Mind több EP delegáció is felkereste a tagállami törvényhozásokat az elmúlt években.

Az EP a kapcsolattartást igyekezett az *éves jogalkotási program*hoz kötni. Ezt a programot az Európai Bizottság és az EP mindig közösen fogadja el, s ez a legjobb útmutató a Közösség jogalkotásának figyelemmel követéséhez. Mind az EP, mind a nemzeti parlamentek ebből könnyen kiolvashatják, mely jogszabály-tervezet tárgyalása mikor várható az év során. Ez tehát a nemzeti parlamenteknek önálló információforrásul is szolgál, hisz ennek birtokában nincsenek kizárólagosan a kormányra utalva, ha valamely közösségi indítvány sorsa felől érdeklődnek. Az Európai Parlament „OIEL”

⁵⁶ *The Week, European Parliament, March 1993.*

nevű információs bázisa, mely a jogalkotási terv épp aktuális változatát mutatja, s melyben folyamatosan vezetik az esetleges változásokat, a tagállami parlamentek rendelkezésére áll.

1994-ben a Martin-féle jelentésben az EP maga szorgalmazta, hogy a nemzeti parlamenteknek elegendő időt kellene biztosítani vizsgálódásaik lefolytatásához. Az 1996-os kormányközi konferencia alatt az EP végig figyelte az egyes nemzeti parlamentek álláspontját és több dokumentumban összegezte is, ki miként vélekedik a parlamenti ellenőrzés kérdéséről⁵⁷. Még a konferencia vége előtt a Neyts-Uyttebroeck képviselőasszony jelentése alapján júniusban elfogadott határozat⁵⁸ definiálja a demokratikus deficitet és olyan megoldásokat ajánl, melyek jó része végül meghallgatásra is talált Amszterdamban: a nemzeti parlamenti kontroll megerősítése az egyes tagállamokban, időkeret meghatározása a tagállami törvényhozások vizsgálódásainak lefolytatására, a COSAC hatékonyabbá tétele, a Maastrichti Szerződés csatolt nyilatkozatának kötelező erejű jegyzőkönyvvé alakítása. Mindez azt bizonyítja, hogy a moderáltabb európai parlamenti elképzelések kedvezőbb fogadtatásban részesülhetnek a nemzeti kormányok, illetve törvényhozások részéről.

Az Európai Parlament fokozódó aktivitását a nemzeti parlamentek iránt ugyanakkor az egyes törvényhozások eltérően élték és élik meg. A mindig is integráció- sőt föderáció-párti Németország és a Benelux államok az EP jogosítványainak megerősítéséért szálltak síkra. 1994. szeptemberében a Bundestag CDU/CSU frakciója „Gondolatok az európai politikáról” című dolgozatában amellet érvelt, hogy az Európai Parlament váljon ugyanúgy jogalkotóvá, mint a Tanács, amely pedig egyfajta második kamaraként működjön⁵⁹. Ezzel szemben a mindig is nemzeti szuverenitás-párti Franciaország és Egyesült Királyság nem támogatta, hogy újabb hatáskörökhöz jusson az Európai Parlament. Major brit miniszterelnök az 1994. szeptemberében Leidenben elmondott beszédében kifejtette: az EP nem remélheti, hogy kitölti a demokratikus deficitet; az

⁵⁷ Ilyenek voltak például: *Les parlements des états membres et la conférence intergouvernementale de 1996*, PE, DG des Commissions et des Delegations, mars 1995; *Perspectives for Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*, Political Series, W-19, EP, DG for Research, September 1996, *Briefing on the Role of National Parliaments*, third update, EP, Task-Force on the IGC, 25 March 1997.

⁵⁸ *Resolution on the relations between the European Parliament and national parliaments*, A4-0179/97, PE260.312, pp.73-78.

⁵⁹ In: Agence Europe, 7 september 1994.

Unió önálló államokból áll, s az elszámoltathatóság a nemzeti törvényhozásokhoz kötődik⁶⁰. Chirac francia köztársasági elnök a de gaulle-i „konföderációs Európa” gondolat folyamányaként az Európai Parlament mellé egy, a nemzeti parlamentek delegáltjaiból álló második kamarát képzel el (Österud 1996, p.185.). A franciák az EP és a nemzeti törvényhozások viszonyrendszerét zéró összegű játékként - Pandraud, a Nemzetgyűlés EU Delegációja egykori elnöke megfogalmazásában - egyfajta versenyfutásként fogják fel, melyben a nemzeti parlamenteknek vissza kell előzniük az EP-t⁶¹.

Az, hogy a kérdésről a nemzeti törvényhozások is igen eltérő álláspontot vallanak, jól nyomon követhető a COSAC tanácskozásain történetek alapján. A COSAC-nak az akár az EP rovására történő megerősítése mellett mindig a franciák törtek lándzsát. A nemzeti parlamentek delegáltjaiból álló kongresszus gondolatát a Maastrichtot előkészítő kormányközi konferencia elvetette, de a franciák azt később, más formában megpróbálták visszahozni. A Nemzetgyűlés a Catala képviselőasszony, a Szenátus a Guéna szenátor által jegyzett jelentésben⁶² foglalta össze álláspontját. Mindkettő egybecsengően egy új szerv, az Interparlamentáris Bizottság felállítása mellett érvelt, melynek havonta megrendezendő rövid ülésein minden nemzeti törvényhozás 2-3 fővel képviseltetné magát. Az intézmény még a Tanács és az EP előtt megvizsgálná az Európai Bizottságtól kikerülő javaslatokat, hogy azok tekintettel voltak-e a szubszidiaritás elvére. Az Interparlamentáris Bizottság szavazna az Unió költségvetéséről, a nemzetközi szerződésekről, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés keretében felmerülő kérdésekről, de a javaslatokat nem módosíthatná. A franciák ezen elképzelésüket 1995. februárjában, hazai vizeken evezve, a párizsi COSAC-ülésen mutatták be. Az Európai Parlament természetesen azonnal ellenezte azt, mivel ellentétes volt azon meggyőződésével, hogy európai szinten az EP a demokratikus legitimitás egyetlen megtestesítője. A többi ország szintén elvetette a javaslatot, hisz az új intézmény által még bonyolultabbá válna a már amúgy is túl összetett döntéshozatali rendszer az Unióban.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ In: *Assemblée nationale, Les Echos, 19 juillet 1994.*

⁶² *Rapport par Mme Catalá, no. 1939, Assemblée Nationale, 1994-95 és Rapport par M. Guéna, no. 104, Sénat, 1994-95.*

Azt, hogy a franciák nem tágtottak, mi sem bizonyítja jobban, minthogy ezután Séguin nemzetgyűlési elnök hozakodott elő a kétkamarás rendszer ötletével. Eszerint az EP mellé kellene egy, a nemzeti törvényhozásokat képviselő felsőház. A COSAC soron következő ülésein az EP és a többi parlament ezt rendszeresen elvetette. A már annyiszor hangoztatott, s örökérvényű ellenvetés, hogy már most is túl bonyolult az intézményrendszer, ismét felmerült. Emellett az EP rámutatott még az elképzelés néhány hiányosságára. Kérdéses, hogyan hozná döntéseit ez a felsőház. Ha többséggel, akkor ugyanott lennének, mint most a Tanácsban. Ha egyhangúlag, akkor szinte lehetetlenné válna a határozathozatal és lebénulna az Unió. Az a probléma is megoldásra vár, hogy hogyan hatalmazná fel tagjaikat a törvényhozások az egész parlament képviselőire.

A francia törvényhozás a fentiekén túl még több EP-ellenes indítványt, kijelentést is tett. 1995. novemberében a fórum madridi találkozóján javasolták, hogy szuverenitási kérdésekben az EP ne foglalhasson állást a COSAC ülésein (Ligot-Catala-Hoguet 1995, p.14.). A Nemzetgyűlés EU Delegációja 1995. november 15-i dokumentumában szerepel, hogy „az EP hatalmát nem lehet a nemzeti parlamentek szerepének kollektív megerősítése nélkül növelni” (Ligot-Catala-Hoguet 1995, p.19.).

A második-kamara ügyön túl *a COSAC üléseknek még egy állandó témája van: hogyan lehetne, illetve kell-e egyáltalán hatékonyabbá tenni a fórum működését, illetve mi a szerepe a nemzeti parlamenteknek az EU-ban.* Ez a kérdés a COSAC megalakulása óta minden ülés napirendjére felkerült. Ez azt jelenti, hogy 1998. végéig tizenkilenc (!) alkalommal cseréltek erről eszmét a nemzeti parlamentek és az EP delegációi, anélkül, hogy átütő erejű megállapításra jutottak volna. A találkozók végén általában elfogadtak egy nyilatkozatot vagy következtetést, mely tartalmazta a konszenzusos pontokat: a nemzeti parlamenteknek és az EP-nek szerepe van a Tanács és az Európai Bizottság demokratikus elszámoltatásában és a demokratikus deficit leküzdésében, a parlamenteknek legyen elég idejük véleményezni a közösségi jogszabály-tervezeteket, az Unió működését átláthatóbbá kell tenni, a nemzeti parlamenteknek teljes körűen kell informálni az EU történéseiről, a parlamenti ellenőrzést az Unió mindhárom pillére felett meg kell valósítani. Ezen túlmenően azonban a COSAC sok konkrétumot nem tud felmutatni. Ennek több oka van. Az egyik a már említett folyamatos francia különvélemény egy második kamara létrehozásáról, vagy – mivel ez gyors elutasításra

talált – legalább a COSAC megerősítéséről, valódi hatalommal rendelkező intézménnyé alakításáról. Emiatt a *COSAC történetét úgy is fel lehet fogni, mint az ambiciózus, nem tágító francia törvényhozás és a többi nemzeti parlamenti delegáció szembenállásának történetét*. A COSAC ugyanis, mint már láttuk, s ez a másik fő ok, eltérő státuszú bizottságok küldöttségeit tömöríti. Egyes parlamenti delegációk nemzeti jogszabályaik alapján felléphetnek az általuk képviselt törvényhozás nevében, mások, mint például a svéd törvényhozás, nem. Emiatt a franciák által annyiszor erőltetett többségi döntéshozatal bevezetésének a fórum munkájába⁶³ nincs is jogalapja.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az 1996-os kormányközi konferencia megkezdése előtt, pontosabban az 1995. februári párizsi tanácskozástól kezdve történtek kísérletek arra, hogy a konferencia napirendjén szereplő konkrét kérdésekben is kifejtse a véleményét a COSAC. A kormányközi konferencia kikényszerítette ugyanis a nemzeti parlamenteknek kollektív véleménynyilvánítását, ha az új szerződésben a Maastrichtban kapottnál többet akartak elérni a tagállami törvényhozások. A COSAC további álladórésztevője, az Európai Parlament pedig, nem véletlenül, mivel kihagyták a kormányközi konferenciából, ekkor azt szorgalmazta, hogy a konferencia alatt nőjön az EP és a nemzeti törvényhozások közötti együttműködés.

Az érdekek ezen egybeesése miatt tehát 1996 folyamán a fórum történetében először konkrét kérdésekben is sikerült a delegációknak dűlőre jutniuk. A júniusi római tanácskozáson a résztvevők javasolták, hogy erősödjön a nemzeti parlamenti kontroll a kormányok integrációs politikája felett (Ligot-Catala-Hoguet 1995, p.19.). A legeredményesebbnek pedig a szerteágazó nemzeti parlamenti vélemények közös mederbe terelésében az októberi dublini tanácskozás bizonyult. A túlzott francia elvárásokat lenyesve olyan szövegben állapodtak meg a résztvevők, mely mindenki számára elfogadható volt. Így a dublini *következtetésekben*⁶⁴, melyet továbbbítottak a kormányközi konferenciának, megállapodtak a COSAC hatékonyabbá tételéről (találkozók időpontját jó előre rögzítik, bármely delegáció javasolhatja egy kérdés napirendre tűzését, lehetőséget biztosítanak arra, hogy a napirenden szereplő kérdésekben a küldöttek dokumentumokat osszanak szét, a találkozókat szakértői

⁶³ A francia COSAC delegáció ezt először a fórum 1995. novemberi madridi tanácskozásán sürgette (Ligot-Catala-Hoguet 1995, p.14.).

⁶⁴ In: Report on the XVth COSAC meeting, Ireland, 15/16 October, 1996, Houses of the Oireachtas, Dublin, 1996.

szinten elő fogják készíteni, mindenki számára biztosítanak megszólalási lehetőséget, a találkozó végén nem kötelező erejű következtetéseket fogadnak el) és arról, hogy a nemzeti parlamentek számára legalább négy hetet kell biztosítani az Unióban arra, hogy a közösségi jogszabály-tervezeteket véleményezzék. E fellépésnek, mint láttuk, az Amszterdami Szerződés 19. jegyzőkönyve lett az eredménye, mely nem is négy, hanem hat hetet biztosít a nemzeti parlamenti vizsgálódásra⁶⁵.

A COSAC tehát mára megerősödött ugyan, de a kormányoknak továbbra sincs sok félnivalójuk attól, hogy a nemzeti parlamentek újabb kollektív követelésekkel állnak elő. A COSAC jövőjéről a legtöbb tagállam úgy vélekedik, hogy azt meg kell tartani a szabad vélemény- és tapasztalatcsere fórumának, s nem szabad intézményesíteni. A nemzeti parlamenti kontroll erősítéséről minden törvényhozásnak otthon kell gondoskodnia, a saját politikai hagyományoknak és alkotmányos berendezkedésnek megfelelően. Olyan összehangolt akció, mint Amszterdam előtt, kényszerítő körülmény hiányában, nem várható. A COSAC-ban is domináns szerepre töre Európai Parlament⁶⁶ pedig mindig csak annyiban támogatja a fórum megerősítését, amennyiben az saját befolyását is növeli; erős vetélytársra nincs szüksége. 1999. január 1-jétől az Interneten beindult a COSAC honlapja, ami megkönnyíti a nemzeti parlamentek közötti információáramlást és együttműködést.

Összességében azt mondhatjuk, az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolattartásnak megvannak az intézményei, illetve mostanra már a szerződéses alapot is megteremtették ehhez. Az elmúlt tíz év tapasztalatai ugyanakkor azt mutatják, hogy *a viszonyrendszert leginkább az határozza meg, hogy az adott pillanatban mihez fűződik valamelyik oldalnak nagyobb érdeke, a szembenálláshoz vagy a kooperáláshoz.* Egyes szerzők úgy vélik, „a nemzeti parlamentek és az EP ellentétei csak látszólagosak,

⁶⁵ Érdekes adalék, hogy így utólag több ország is (például Franciaország, Finnország, Ausztria) magának vindikálja, hogy az ő delegációjuk szorgalmazta először a nemzeti parlamentek együttműködésének elmélyítését, és hogy ezáltal nekik volt köszönhető az Amszterdami Szerződés 19. jegyzőkönyvének megszületése. Valójában azonban a kezdeményezés a brit integrációs bizottságtól jött. Forrás: beszélgetés a COSAC XVII. ülésének résztvevőivel, Luxembourg, 1997. november, valamint az osztrák parlament válasza a kérdőívre.

⁶⁶ A COSAC működési szabályzata szerint az EP jogosult a trojka mellett az ülések napirendjének meghatározására és a végkövetkeztetések felvázolására. Ezáltal az EP delegáció az egyetlen, mely minden ülés előkészítésében részt vesz. Ez is az EP-nek a „részt veszek, hogy ellenőrizni tudjak” mentalitásából fakad.

hisz nem egymástól vesznek el funkciókat, hanem erősítik egymás funkcióit”, illetve, hogy „az EP csak erősíti az EU demokratikus tartalmait, nem kell féltetni tőle a nemzeti parlamentek integritását és szuverenitását”⁶⁷. A gyakorlat azonban azt mutatja, ez a megközelítés nem lett általános, s szubjektív tényezők (féltékenység, az EP és a nemzeti parlamentek viszonyának zéró összegű játékként való felfogása) legalább annyira megfontolás tárgyát képezték, mint az együttműködés előnyeinek objektív felismerése. Kétségtelen tény, hogy mind az EP-nek, mind a tagállami parlamenteknek fontos szerepük van az Unió demokratikusabbá tételében, de ez nem jelenti azt, hogy ne tekintenének egymásra, mint vetélytársakra. Mára leginkább az óvatos, egymás érdekszférájába be nem avatkozó álláspont a jellemző az EP-re és a nemzeti törvényhozások többségére; egymás lépéseit figyelemmel követik, s a meglévő keretek között akarják javítani az együttműködést és az információáramlást. Egyetértés van közöttük a következőkről: minden ország erősítse a törvényhozás ellenőrzését a kormány integrációs politikája felett; fokozzák a nemzeti parlamentek együttműködését egymással és az EP-vel; új intézményeket ne hozzanak létre.

2.10. Megoldási javaslatok a parlamenti deficit leküzdésére

Az Unió történetének a parlamenti deficit, illetve az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások közötti kapcsolatrendszer alakulása szempontjából történő áttekintése arról ad bizonyosságot, hogy a demokratikus deficit kérdéskörével nem csak az elméleti szakemberek, hanem az Unió politikájának alakítói is jó egy évtizede foglalkoznak. A parlamenti deficit létezését senki nem tagadja, de a két alapvető kérdésre az egyes szereplők és elemzők mindig más-más választ adtak, illetve adnak. A két kérdés a következő:

1. Meg kell-e, meg lehet-e egyáltalán oldani a demokratikus deficit problémáját?
2. Hogyan lehet azt megoldani?

Ami az első kérdést illeti, többen úgy vélik, a demokratikus deficit, az alkotmányos aszimmetria az EU-ban nem gond, hisz az integráció demokratikus államokat tömörít, melyek ratifikálták az alapító szerződéseket, s különben is a szupranacionális szint – a béke és a jólét biztosításával - hozzájárult a demokráciák megerősödéséhez a

⁶⁷ Például Ilonszki Gabriella (Ilonszki 1998, p.78.).

tagállamokban (Gustavsson 1996, p.103.). Az ellentábor viszont úgy látja, a tagállamok csak az Unió jogrendje forrásainak alkotmányosságát vizsgálhatják, az intézményeket magukat azonban nem. Továbbá az, hogy az Unió jótékony hatással van az azt alkotó országok stabilitására, választ ad ugyan legitimitási kérdésekre, de nem a demokratikusságra. A történelem során ugyanis, egyes szerzők szerint, sok totalitárius rendszer létezett legitimként, de attól azok még nem lettek demokratikusak (Gustavsson 1996, p.104.).

A föderalista, az alkotmányos liberális, a funkcionalista és a konföderalista iskola más-más választ ad az Unió deficit-kérdésére⁶⁸. A saját hatalmi bázissal rendelkező, a mainál erősebb, szuperállam-szerű Unióban hívő föderalisták és a szupranacionalitást ugyancsak elfogadó, de a további hatalom-átruházást már nem pártoló alkotmányos liberálisok európai szintre emelt parlamentarizmus révén gondolják megszüntetni a deficitet. A funkcionalisták szerint ezzel szemben nyugodtan együtt lehet élni a demokrácia-hiánnyal az Unióban; a közös problémák érdekében fokozni kell a tagállamok együttműködését, és nem kell különösebben foglalkozni a demokratikus ellenőrzéssel. A konföderalistákat riasztja az uniós szintű elszámoltathatóság; ők csak annyi együttműködést pártolnak, amennyit a konszenzus elbír, s a kontrollt nemzeti szinten tartják szükségesnek.

Az Unió történetének a parlamenti deficit szempontjából való ismertetésekor láttuk, *a tagállamok és az Unió intézményei soha nem törekedtek, illetve nem törekednek ma sem arra, hogy teljes mértékben felszámolják a demokratikus deficitet.* A mindenkori kormányok egyáltalán nem biztos, hogy kompenzálni akarják parlamentjüket az uniós csatlakozással szükségképpen együtt járó szuverenitás-vesztésért. A politikusok egyszerre próbálnak meg többféle igényt kielégíteni, úgymint előmozdítani az Unió demokratikusságát és megőrizni saját államuk befolyását, s ráadásul ezt hitelesen kell előadniuk.

Az integráció 1957-ben kialakított, s azóta továbbfejlesztett alapkonstrukciójával többé-kevésbé mindenki egyetért, illetve helyesebb annyit mondani, hogy a bármilyen irányba való továbblépéshez szükséges konszenzus legalábbis hiányzik. Ezt bizonyítja, hogy bár

⁶⁸ Ezen iskolák válaszait Gustavsson mátrixban összegezte (Gustavsson 1996, p.106.).

már a legutóbbi, 1995-ös bővítés előtt felmerült az intézményi reform szükségessége, az 1996-os kormányközi konferencián nem sikerült áttörést elérni, egy év megfeszített tárgyalássorozat után sem.

Az Unióban jelenleg nincs olyan politikai válság, hogy alkotmányozás-szerűen kellene foglalkozni az európai folyamatokkal. Így a jövőben csak olyan lépések várhatók, melyek már most, a tagállamok legitim alkotmányos rendje által legitimek. A demokratikus deficit csökkentése is csak a jelenlegi kereteken belül, például új európai alkotmány nélkül képzelhető el.

Megítélésem szerint az újabb kudarcból való félelem, valamint a következő bővítési hullám ki fogja kényszeríteni a reformot, bár az nem fogja alapjaiban megváltoztatni az Unió felépítését és működését. A minimum-reform pedig nem fogja felszámolni a demokratikus deficitet; már az sikernek számítana, ha egy a bővítést lehetővé tevő, a lakosság számára és az országok méretéhez jobban igazodó rendszer kerülne bevezetésre.

A második kérdés vonatkozásában a válaszadók két táborra szakadnak⁶⁹. Az *egyik tábor*⁷⁰ az *Európai Parlament hatalmának további növelésével képzei el a deficit kiküszöbölését, s ellenzi a túlzott nemzeti parlamenti kontrollt*. Szerintük a nemzeti parlamentek is elégedettebbek lennének, ha az Európai Parlament egyenrangú lenne a Tanáccsal, mert akkor legalább nőne a parlamenti ellenőrzés az Unió működése felett. Én nem osztom ezt a nézetet. Az előző fejezetben láttuk, hogy a tagállamok, a nemzeti törvényhozások igen eltérően viszonyulnak az EP megerősítéséhez, így az ötlet általános elfogadottságáról nem lehet beszélni. Az Európai Parlament eddig felfelé ívelő pályának, megítélésem szerint, van felső határa. Mint láttuk, az EP eddigi története során következetesen igyekezett elérni, hogy az alapító szerződések módosításához szükség legyen hozzájárulására. A német Alkotmánybíróság elhíresült határozata (Hilf-Burmeister 1996, p.78.) szerint azonban az uniós szerződések letéteményeseinek minden körülmények között a tagállamoknak kell maradniuk. Így valószínűtlen, hogy e kulcsfontosságú ügyben az EP kompetenciához jut.

⁶⁹ A két táborhoz tartozó elméleti szakemberek nézeteiről jó áttekintést ad Navracsics Tibor (Navracsics 1998b, pp.55-59.).

⁷⁰ Például Rideau (Rideau 1996), Birkinshaw és Ashiagbor (Birkinshaw-Ashiagbor 1996).

Ezen tábor érvrendszeréhez tartozik az is, hogy az egyes törvényhozások befolyásának intézményesítése az EU szintjén káoszhoz vezetne. Kérdéses ugyanis, hogy az egyhangú döntést igénylő esetekben mi történne, ha egy tagállam parlamentje ellenezné a javaslat elfogadását. Továbbá valószínűleg egyetlen parlament sem járulna hozzá olyan szabályok életbeléptetéséhez, melyet többségi döntéssel hoztak, és az illető országot leszavazták.

Az Európai Parlament természetesen ezen, a szerepének növeléséért síkra szálló tábor híve. Ellenzi újabb uniós parlamenti testületek, a nemzeti parlamentek második kamarájának létrehozását. Az 1990-es Duverger-határozatban ezt az álláspontját a következőkkel támasztotta alá (Tatham 1996, p.6): az EP-nek a közvetlen választások bevezetése előtti időkből származó tapasztalatai egyértelműen megmutatták az ilyen testületek működésének korlátait (nemzeti érdekképviselő uniós érdekképviselő helyett, az időbeli szétszabdaltság miatt a képviselők túlterheltsége, újabb kompetenciaviták stb.), az Unió intézményrendszerében már létezik mind a tagállamokat képviselő szerv, mind a választókat közvetlenül képviselő testület (a Tanács és az EP), új intézmény létrehozásával csak tovább bonyolódna a már amúgy sem egyszerű közösségi döntéshozatal. Ezt az EP 1994-1996 közötti elnöke, Klaus Hänsch a következőképp fogalmazta meg: „A második kamara zavarhoz vezetne” az Unió működésében⁷¹.

Az EP – hagyományaihoz híven - újabb területeken szeretne társ-döntéshozóvá emelkedni a Tanács mellett. A nemzeti parlamenteknek és az EP-nek mások a feladatai, s a tagállami törvényhozásoknak nemzeti szinten kell erősíteniük a kormányaik feletti ellenőrzést, nem az Unió szintjén. Az Unió szerveinek működését átláthatóbbá kell tenni, biztosítani kell az EP és a nemzeti törvényhozások hozzáférését az összes uniós dokumentumhoz. Erősíteni kell az Unió parlamentjei közötti együttműködést, tapasztalatcserét.

Az EP ezen megoldás-javaslatainak egy részét a tagállamok többsége támogatni tudja. A befolyásának növelésére vonatkozó elképzeléseit, illetve azt, hogy ellenzi a nemzeti

⁷¹ In: *The House Magazine*, 22 May 1995.

parlamentek uniós szerepvállalását, azonban nem minden tagállami törvényhozás – például a brit és a francia - osztja.

A másik tábor⁷² ezzel szemben a nemzeti törvényhozások befolyásának növelését tartja kívánatosnak. Szerintük, ha az EP-nek több hatalma lenne, akkor az – zéróösszegű játékként felfogva az EP és a nemzeti parlamentek viszonyát – a tagállamok erejének csökkenéséhez vezetne, s ezt a túlreprezentált kicsik sérelmeznék különösen. Arra sincs biztosíték, hogy az EP jól képviselné az Unió polgárainak érdekeit. A politikai azonosság-tudat, az érdekek megjelenítése továbbra is nemzeti keretben történik. A nyelvi különbségek, a földrajzi távolság, az eltérő kulturális hagyományok akadályozzák a közvélemény-formálás és érdekérvényesítés határokon átnyúló formáját. E strukturális pluralitás miatt az Unió további föderalizálódása az európai elit és az európai tömegek közötti határvonalat erősítené. Európai „démosz” hiányában az Unió intézményeinek már most is legitimitási problémái vannak, így az EP további megerősítése csak rontana a demokrácia jelenlegi helyzetén. Az európai nemzetépítésnek (hogy a kulturális identitást hozzáigazítsák a funkcionalista projekthez) tehát strukturális akadályai vannak.

E tábor hívei is többféle megoldást ajánlanak. Az egyik az Unió konföderációs irányba vivése, ahol a demokratikus legitimitás letéteményesei a nemzeti törvényhozások. Így tovább élne de Gaulle Európája, vagy megvalósulnának a britek jelenlegi vágyai. A Maastrichti, illetve az Amszterdami Szerződés azonban épp hogy nem az integráció konföderációs irányába tolódását mutatták.

Maastrichtot felfoghatjuk az „alkotmányos patriotizmus” kísérleteként is a kontinens kulturális fragmentációjának kiegyenlítésére (Österud 1996, p.185). Eszerint funkcionális okokból a közös problémák megoldása érdekében szükség van a szupranacionalizmusra, de minden más téren a helyi megoldásokat kell előnyben részesíteni. Az EU szerződés társadalmi fogadtatása azonban azt bizonyította, hogy ez sem tökéletes megoldás.

⁷² Például az elméleti szakemberek közül Österud (Österud 1996) és Attiná (Attiná 1997) etc.

A nemzeti törvényhozások szerepének növelése mellett lándzsát török még további altáborokra oszthatók aszerint, hogy a törvényhozások egyéni vagy kollektív akcióját tartják-e célravezetőbbnek. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés valamilyen formában mindkettőre lehetőséget ad (a nagyobb egyéni szerepvállalásra a 13. Nyilatkozat és a 19. jegyzőkönyv első része, a kollektív fellépés lehetőségére pedig a 14. Nyilatkozat az „assises”-ről és a 19. jegyzőkönyvnek a COSAC-kal foglalkozó része).

A nagyobb egyéni szerepvállalást, tehát hogy nemzeti szintén erősítsék meg a parlamenti ellenőrzést, általában mindenki, az Európai Parlamentet is beleértve, támogatja. A törvényhozások azonban rendkívül érzékenyek arra, hogy kívülről senki ne erőltessen rájuk valamilyen modellt, melyet e téren követniük kellene. A kontrollt szigorúan saját hagyományaiknak megfelelően kívánják kivitelezni. Ebből az következik, hogy – ahogy a parlamentek ereje is országonként különböző –, úgy az integrációs ügyek feletti törvényhozási ellenőrzés is különböző határfokú lesz mindenhol. Mindig is lesznek a kormányuk EU-politikájára jobban, illetve kevésbé odafigyelő törvényhozások.

A kollektív nemzeti parlamenti fellépés hívei a tagállami törvényhozások képviselőiből hoznának létre egy második kamarát. A francia kísérleteket már említettem. Michael Heseltine brit képviselő 1989-ben egy európai felsőházról beszélt (Heseltine 1989), Leon Brittan biztos 1994-ben a Parlamentek Bizottságát kívánta felállítani (Brittan 1994), hogy a nemzeti jogalkotás öre legyen, mert „ha a szavazók érzik, hogy helyi képviselőjük közreműködik az európai jogalkotásban, az erősítené az EU-ban a demokráciát és növelné az integráció hitelét” (Norton 1996d, p.185.). A brit kormány is támogatja ezt az elképzelést: az 1998. nyarán ismertetett álláspont szerint az Európai Parlamenten belül kívánna létrehozni egy 60 tagú második kamarát a brüsszeli eurokrácia hatalmának megnyirbálása céljából, illetve, hogy a nemzeti képviselők az eddiginél jobban rajta tarthassák a szemüket az Unióban történtenek⁷³. A második kamarával a fent elmondottakon túl még az is problémás, hogy a képviselők elszakadnának választókerületüktől, így ezen új szerv legitimitása is erodálódna.

⁷³ In: *Euroatlanti Hírlevél*, 1998. július 20. „Európai Parlament: London második kamarát akar”.

A nagyobb nemzeti parlamenti szerepvállalással a fő gond az, hogy a tagállamok sem akarják azt egyöntetűen. A kormányok persze egyetértenek azzal, hogy általánosságban nőjön a törvényhozási kontroll uniós ügyekben, de saját törvényhozásuk ezen jogosítványainak megerősítését már nem nézik olyan jó szemmel. A másik, *hogy maguk a parlamentek sem egyértelműen pártolják saját szerepüknek a növelését.*

Ennek az ellentmondásos hozzáállásnak több oka van⁷⁴. Az, hogy az elmúlt években a nemzeti parlamentek csak korlátozott szerephez tudtak jutni, főképp *alkotmányos és eljárási okokra* vezethető vissza. Az alkotmányos okok között kell említeni, hogy nemzeti szinten a tagállamok alaptörvényeinek csak egy része említi a törvényhozások integrációs feladatait, másrészt a parlamentek országonként eltérő erővel bírnak. EU szinten az alapító szerződésekben eredetileg egyáltalán nem esett szó róluk, most pedig még mindig meglehetősen formális az említésük. A törvényhozások, még ha nemzeti szinten elegendő mozgásteret is vívnak ki maguknak, a minősített többségű szavazás révén az EU-ban nem tehetnek szert olyan befolyásra, mint szeretnék. Az egyes parlamentek uniós ügyekben különbözőképp járnak el, hisz struktúráik, ügymenetük eltérő (például hogy a törvényhozás EU bizottsága főszerepet tölt-e be vagy csak koordinál, a szakbizottságok szóhoz jutnak-e integrációs kérdésekben, megnyilvánulhatnak-e az egész parlament nevében stb.), a képviselők leterheltsége, aktivitása, valamint érdeklődése az Unió iránt más és más. Mindezek következtében valószínűtlen, hogy valaha is ezen egymástól igen különböző helyzetű testületek kollektíven és egységesen fel tudnának lépni szerepük megnövelése érdekében.

Ezen okok arra adnak magyarázatot, miért nem tudnak a nemzeti parlamentek a mainál erősebb pozícióba kerülni. Emellett azonban arról is szólni kell, miért nem is törekedtek erre különösebben. Egyrészt *ideológiai megfontolásokat* kell említeni, hisz a tagállami parlamentek többsége elkötelezett az európai integráció iránt, s így elismeri, hogy a szupranacionális szint a legalkalmasabb az EK jog megalkotásához, megvitatásához és hatályba léptetéséhez. Ezen kijelentés főleg az alapító hatókra, illetve a két ibériai országra érvényes (Spanyolország a törvényhozások „lázasát” elutasítva az „assises”-on sem vett részt). A *kulturális hagyományok* szintén meghatározzák, hogy a parlamentek mennyire hallatják a hangjukat. Vannak aktív (például Írország) és passzív

⁷⁴ Ezt részletesebben megtalálható Philip Nortonnál (Norton, 1996d).

(például Olaszország) törvényhozások, illetve ahol az EP-vel, az európai parlamenti képviselőkkel való rivalizálás téma, míg máshol nem. Ez mind befolyásolja, akar-e egy törvényhozás egyáltalán szerephez jutni uniós ügyekben.

A túlzott nemzeti parlamenti szerepvállalással szemben néhány további észrevételt is megfogalmazhatunk. Ha például a tagállami törvényhozásokban az integrációval foglalkozó bizottság túlzott hatalmat kap, vajon a testületben nem tag többség nem érzí-e majd magát kirekesztve az uniós ügyekből. Az Unió hektikus határozathozatali rendje miatt nehézséget okoz továbbá, hogy a parlamenteket még időben és olyan formában tájékoztassák, hogy azok érdemben beleszólhassanak a döntésekbe. Kételyeket vet fel az is, ha a nemzeti törvényhozások kötött mandátumot adnak a kormányok képviselőinek, hiszen ez túlzottan leszűkítheti a mozgásterüket a brüsszeli alkufolyamatban. Amennyiben a többségi szavazás révén egyes minisztereket a Tanácsban leszavaznak, érzékeny ügy, hogy mit tehet a mandátumot adó parlament. A nemzeti törvényhozások továbbá természetsszerűleg elfogultak, azaz saját nemzeti érdekük érvényesítésére törekszenek, s nem az összeurópai érdeket jelenítik meg.

Mint láttuk, a fenti megoldási lehetőségek – a deficit leküzdése uniós vagy nemzeti szinten, egyéni vagy kollektív törvényhozási szerepvállalással - mindegyikével szemben lehetett ellenérveket felsorakoztatni. Az Unió föderális irányba való továbbfejlődésének feltételei hiányoznak, s az Európai Parlamentnek történő további hatalomátadás csak növelné a demokrácia- és legitimitás-problémákat. A nemzeti parlamentek szerepének megerősítése pedig az EU-ról szóló szerződés szellemével lenne ellentétes.

Az egyes megoldások mellett felsorakoztatott érvek és ellenérvek bizonyítják, hogy az európai integráció intézményi fejlődésében belső ellentmondás van: a döntéshozatal hatékonyságának növelésével a demokratikus legitimitás csökken, a nagyobb legitimitás pedig hatékonyság-romláshoz vezet (ún. trade off a kettő között⁷⁵).

Mindezek következtében egyik szekértábor sincs megítélésem szerint a teljes igazság birtokában. A parlamenti deficit egyes megoldási tervei melletti pro és kontra érvek

⁷⁵ Ezt több szerző is kifejti, például Österud (Österud 1996) és Pappas (Pappas 1995).

többsége nem cáfolható. Emiatt úgy vélem, az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek tevékenységének ki kell egészítenie egymást. A nemzeti parlamentek belenyugodhatnak, hogy a csatát bizonyos szintig akkor veszítették el, amikor áldásukat adták az uniós csatlakozásra, és óvakodniuk kellene attól, hogy helyet keressenek maguknak az Unió intézményrendszerében. Az EP-nek a hatalmát pedig semmiképp nem a tagállami törvényhozások rovására kellene tovább erősíteni.

Azt is láttuk, hogy a politikusoknak nem áll szándékukban teljes egészében felszámolni a deficitet. Az Unió tagállamai kedvelik a mostani rendszert, hogy az EU szintű döntéshozatal és a közösségi jogalkotást nem akadályozza az EP általi demokratikus elszámoltatás. Leginkább az integráció funkcionalista felfogása látszik érvényesülni: mind nemzeti, mind EU szinten maradjon meg a deficit, így a kormányok erősek lesznek és szabadon tevékenykedhetnek. Megfigyelhető ugyanakkor a konföderalista eszmék befolyása is; egyre több tagállamban szorgalmazzák az elszámoltatás megerősítését nemzeti szinten.

A deficit leküzdésében tehát az segíthet, ha a nemzeti parlamentek és az EP egymás befolyási körét tiszteletben tartva együttműködnek, a kooperáció mindenfajta intézményesítése nélkül. A COSAC is megmarad annak, ami jelenleg, a véleménycsere fóruma. Az „assises” összehívását nem erőltetik, de nő a szakbizottságok és a pártok közötti együttműködés, akár úgy is, hogy a szakbizottságok COSAC-szerű összejöveteleket tartanak. Az EP és a nemzeti parlamentek esetleg közösen ellenőrizhetik az Európai Bizottságot. A nemzeti törvényhozások pedig – mivel erről konszenzus van – egyénileg megerősíthetik a kontrollt kormányaik integrációs politikája felett: több informális kapcsolatot alakíthatnak ki az EU intézményekkel, kiterjeszthetik hatáskörüket az Unió összes politikájára és ex-ante megvizsgálhatják a közösségi jogszabály-tervezeteket. Meg kell jegyezni, hogy értelmetlen lenne és rossz fogadtatásra számíthatna ennek a nagyobb nemzeti parlamenti szerepvállalásnak a szerződéses kikényszerítése és valamifajta követendő séma megfogalmazása számukra.

Elképzelhető, hogy a távoli jövő – mivel a törvényhozások nem képesek orvosolni a helyzetet - intézményen túli megoldást hoz a parlamenti deficit kérdésére. Elméleti szakemberek között már megkezdődött a vita a nemzetállamon túli demokráciáról

(Shackleton 1995, pp.180-181.). Sokan mondják⁷⁶, hogy a most parlamenti deficit néven emlegethető jelenség kiküszöböléséhez új intézményekre lesz szükség, melyek gyökeresen különböznek majd a modern képviseleti demokráciákban megszokottaktól. Manapság már politikusok is szoktak erre célzásokat tenni⁷⁷. Ha lesznek majd igazi összeurópai pártok, szakszervezetek, egyéb európai szervezetek, akkor a deficit is eltűnhet. Ennek azonban ma még nincsenek kézzelfogható jelei.

2.11. Összegzés

A fejezetben láttuk, hogy a demokrácia, a szuverenitás és a legitimitás az Európai Unió összefüggésében is értelmezhető és értelmezendő fogalmak. Az Unió fejlődése során, a szupranacionális intézmények megerősödésével egyre érzékelhetőbbé vált a demokratikus deficit és demokratikus elszámoltathatóság problémája. A demokráciahiány összetett kérdés; beszélni kell róla a közösségi jogrend, az uniós döntéshozatal, az Unió és a polgár, valamint a parlamenti deficit vonatkozásában.

A törvényhozások háttérbe szorulása az Unióban nem újszerű probléma; a parlamentek szerepvesztése a Közösség létrehozásakor még súlyosabb volt, mint ma, csak akkor a figyelem más kérdésekre összpontosult. Az Európai Parlament a negyven év alatt sikeresen növelte jelentőségét és mozgásterét, míg a nemzeti törvényhozások a legutóbbi időig csak pozíciót vesztek. A hatalmi egyensúly így az uniós intézmények irányába tolódott el. Az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások mindig pillanatnyi érdekeik mentén döntöttek a kooperálás vagy a konfrontáció mellett. Mára leginkább a békés egymás mellett, egymást ellenőrizve élés jellemzi viszonyrendszerüket.

Az Unióban a kettős legitimitás és a két szinten – tehát az Unió és a nemzeti törvényhozások szintjén – jelentkező parlamenti deficit minden valószínűség szerint

⁷⁶ Ezeket a nézeteit részletesen kifejti R. Dahl (Dahl 1994, pp.23-34.) és R. Ladrech (Ladrech 1993, pp.53-69.).

⁷⁷ Például L. Fabius, a francia Nemzetgyűlés elnöke az Európa Tanács egy konferenciáján kijelentette: „Találékonyaságra van szükség ahhoz, hogy túlléphessünk a parlamenti demokrácia hagyományos intézményein. Ez nem könnyű feladat, tekintettel arra, hogy azok több száz év óta léteznek” (Shackleton 1995, p.181.).

fennmarad. Leküzdéséhez politikai akaratra, illetve a szereplők konszenzusára volna szükség, erre pedig az érdekek sokszínűsége és sokszor egymással ellentétes volta miatt nincs esély. Maguk a tagállami parlamentek sem feltétlen hívei saját szerepük megerősítésének, a kormányok pedig a legritkább esetben pártolják, hogy minél erősebb elszámolási kötelezettségük legyen. A kevés közös álláspont egyike, hogy elutasítják egy általános európai modell megalkotását az integrációs folyamatok nemzeti parlamenti kontrolljára. Így a tagállamok maguk döntenek el, milyen erős legyen a törvényhozás szava az Európa-politikában.

A demokratikus deficit vitát, a kérdés jelentőségét megítélésem szerint nem szabad eltúlozni. A Maastrichti Szerződés ellenére még mindig nem született meg a tisztán uniós állampolgár, továbbra is csak olaszok, franciák és németek léteznek elsősorban, s csak ezután európaiak. Emiatt ne is várjuk el, hogy lesz majd egy minden szempontból közvetlenül demokratikusan működő Unió; ne akarjuk kiiktatni a demokrácia és legitimitás megteremtésének kettős, nemzeti és uniós szintjét. Az identitástudat fő forrása minden bizonnyal még sokáig a nemzet marad.

A tovább már nem halogatható intézményi reform oldaláról közelítve azt a kérdést, hogy milyen irányba fejlődik az Unió és ez mit jelent majd a törvényhozásokra nézve, azt mondhatjuk, a további föderalizálódásnak most nincsenek meg a feltételei. A funkcionális együttműködés időszerűbbnek tűnik, s ennek következményeképp mélyreható intézményi változásra sem kell számítani. Emiatt a törvényhozások mai szerepe és helye sem fog döntően módosulni az Európai Unióban.

3. FEJEZET: AZ INTEGRÁCIÓS FOLYAMATOK ELLENŐRZÉSE AZ EU TAGÁLLAMOK PARLAMENTJEIBEN

Az előző fejezetben láttuk, hogy nem létezik általános modell az európai ügyek feletti parlamenti kontrollra, s a jövőben sem várható ennek megalkotása. A létező, tulajdonképpen tizenöt félé eljárás ismertetése, a Magyarország számára hasznos tapasztalatok leszûrése előtt érdemes csokorba szedni a törvényhozások integrációs feladatait, valamint azokat a tényezőket, melyek meghatározzák, az egyes országok milyen módon ellenőrzik kormányaik EU-politikáját. Mindezek alapján a modelleket csoportosítani is lehet.

3.1. A nemzeti törvényhozások európai integrációs feladatai és kontroll-lehetőségei

A 2.8. fejezetben az Unió történetének a parlamenti deficit szempontjából való bemutatásakor már említésre került, hogy a Római Szerződés semmilyen közvetlen szerepet nem szánt a nemzeti törvényhozásoknak. Közvetetten azonban megjelölt feladatokat: a szerződésmódosítások megerősítése, a közösségi irányelvek átültetése a nemzeti jogba, új tagállamok felvételének ratifikálása.

Az EU tagság révén a nemzeti törvényalkotói hatalom szükségszerűen csökken, ezért a parlament szerepének megőrzése, eljelentéktelenedésének megakadályozása érdekében a törvényhozásoknak ellenőrizniük kell a végrehajtó hatalom integrációs tevékenységét. Ezt, mint láttuk, a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés is elismerte. *A kontroll egyik döntő eleme annak alkotmányos biztosítása, hogy a parlament információhoz és befolyáshoz jusson, a másik pedig, hogy a törvényhozás számára átlátható legyen az uniós döntéshozatal kormányzati előkészítése.*

A legszerencsésebb az, ha még az ország EU tagfelvétele előtt sikerül tisztázni a hatalmi ágak közötti jövőbeni munkamegosztást. Elvileg a törvényhozások szerepe is ekkor a legnagyobb, hisz egyrészt elfogadhatják vagy elutasíthatják a kormány által „letárgyalt” csatlakozást, a tagfelvétel kritériumait, másrészt jóvá kell hagyniuk a belépés nyomán esetlegesen szükségessé vált alkotmánymódosítást.

Az Unió története során az alapító hatok parlamentje a Közösség létrehozása előtt nem igazán mérlegelt és ellenőrizte a kormányt. A később csatlakozók közül a dánok és a britek foglalkoztak behatóbban a törvényhozások szerepével (az 1995-ben belépő három EFTA országot leszámítva). Náluk már a felvételi tárgyalások idején megvalósult a parlamenti odafigyelés, így nem véletlen, hogy a csatlakozás után a legerőteljesebb parlamenti ellenőrzést vezették be integrációs ügyekben. *Így kijelenthetjük, a csatlakozási tárgyalások idejére választott parlamenti megoldás predesztinálja a törvényhozás tagfelvétel utáni szerepét.* Ahol a parlament már a felvételi alkufolyamatot is szemmel tartotta, ott könnyebben keresztülvehető az, hogy a törvényhozás a belépés után se csak formai szerephez (l. a szerződésmódosítások és tagfelvételek ratifikálása stb.) jusson.

A belépést megelőzően még egy igen fontos feladat hárul a törvényhozásokra: ez pedig nem más, mint a csatlakozási szerződés megerősítése érdekében való lobbizás. Erre az alapítókon kívül minden jelenleg EU-tag ország hangsúlyt fektetett. A parlamentek csatornái ugyanis jól kiegészíthetik a kormányok nemzetközi kapcsolatrendszerét. A képviselők a parlamentközi bilaterális és multilaterális (például az ET vagy a NYEU parlamenti közgyűlése) kapcsolatok, az azonos politikai családba tartozó pártok, az EP-vel való rendszeres eszmecsere (például a csatlakozás EP-beli raportőrének meghívása) révén mozgíthatják elő a mielőbbi belépést.

A csatlakozás után a tagállami törvényhozások szerepe a következőkben foglalható össze:

- Egy ország EU tagságának általános legitimációja, így az állam által az Unióban elérendő célok rögzítése, politikai vitafórumként működés, hogy helyet adjon az EU-n belüli működéssel kapcsolatos polémiaáknak, integrációval kapcsolatos kezdeményezéseknek;
- Az Unió alapító szerződesei által megkövetelt döntések meghozatala, például a szerződésmódosításoknak (l. a Római Szerződés 236. cikke), az új tagok felvételének jóváhagyása, határozathozatal az Unió saját forrásairól, a Közösség által kötött nemzetközi szerződések megerősítése;

- A közösségi jogszabályok átültetése a nemzeti jogrendbe vagy a kormány részére felhatalmazás-adás az irányelvek rendeleti úton történő átvételére;
- A kormány integrációs politikájának, Tanács-beli fellépésének figyelemmel kísérése, hisz enélkül a törvényhozás folyamatosan „fait accompli” helyzetbe kerül.

A felsorolásból kiderül, egyrészt vannak külső, az Unió alapító szerződéseiből adódó kötelezettségei a törvényhozásoknak (ilyenek a második és a harmadik pontban megjelölt feladatok, amelyeket muszáj ellátniuk), másrészt vannak teljesen a parlamentek akaratától függő, szabadon választható tevékenységek (az első és a negyedik feladat). Egyetlen törvényhozásnak sem uniós kötelessége ugyanis, hogy helyet adjon az EU-val kapcsolatos vitáknak, illetve hogy ellenőrizze a kormány integrációs politikáját. Az, hogy a parlamentek mégis vállalkoznak erre, az belső, alkotmányos helyzetükből, az ország hatalmi egyensúlyában betöltött szerepükből ered. A törvényhozások mindenütt a demokratikus kontroll megvalósítói, s furcsa lenne, ha egy terület, az Európa-politika mentesülne ez alól.

A kormány integrációs tevékenységének ellenőrzése – ahogy a belpolitikában – két úton történhet. A végrehajtó hatalom ugyanis politikai és jogi értelemben egyaránt felelős a törvényhozásnak. A kontroll ennek megfelelően lehet politikai és jogi. A politikai ellenőrzés általános eszköztárába tartozik az interpelláció és kérdés, a parlamenti határozat, a vizsgálóbizottság felállítása, a petíció, a bizalmatlansági indítvány benyújtása, a kormánytagok jelenlétének megkövetelése. Tagállamonként változik, hogy ezek közül melyikkel és milyen módon élhet a parlament. Minden törvényhozás, amennyiben szükségesnek tartja, felhasználhatja ezeket a kormány ellenőrzésére akár integrációs kérdésekben is. Jogi ellenőrzésre EU-ügyekben azonban csak akkor van mód, ha ezt valamilyen jogszabály – az alkotmány vagy egy törvény – kifejezetten kimondja.

3.2. A parlamentek integrációs szerepvállalását meghatározó tényezők

Az Európai Unió által tizenöt igen különböző társadalmi és politikai berendezkedésű, kultúrájú és eltérő gazdasági helyzetben levő állam vállalt egymással politikai és gazdasági közösséget. A 2.2. fejezetben már láttuk, hogy a parlamenteket lehet kategorizálni aszerint, hogy mennyire határozzák meg egy ország politikáját. Ennek megfelelően *vannak politikacsináló, politikát befolyásoló és kis politikai hatású parlamentek.*

Amikor azt vizsgáljuk, hogy az egyes törvényhozások mennyire vesznek részt a tagállamok Európa-politikájának alakításában, illetve hogyan látják el a 3.1. alatt összegzett feladataikat, igen sok tényezőt kell figyelembe vennünk⁷⁸. Ezek a következők:

1. Az ország alkotmányos, politikai berendezkedése

A parlament szerepvállalását befolyásolja, hogy az állam föderális szerkezetű-e vagy sem, milyen a párt- és választási rendszere, hogy egy- vagy kétkamarás a törvényhozása, mi a kormányformája, hogy a történelem során milyen munkamegosztás alakult ki a hatalmi ágak között. Egyszóval döntő fontosságú, hogy a törvényhozás a nemzeti szintén milyen erővel rendelkezik, illetve hogy mi az uralkodó szuverenitás-koncepció az adott államban: azt a parlamenttől vagy a néptől származtatják. Az egyes modellek ismertetésekor látni fogjuk, hogy a hazai ügyekben kulcsszerepet játszó, a szuverenitást megtestesítő törvényhozások természetesen beleszólást kértek az uniós ügyekbe is. *A parlamentek ereje integrációs ügyekben tehát igazodik a belpolitikában betöltött funkcióhoz.*

2. Az ország hagyományai, politikai kultúrája

A politikai kultúra tekintetében a homogén angolszász modell alapvetően eltér a kontinensre jellemző fragmentált (plurális) politikai szubkultúrák

⁷⁸ Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozik Philip Norton (Norton 1996b) és David Judge (Judge 1995).

egymásmellettiségétől⁷⁹. A szigetország közösen vallott értékeken alapuló, stabil, homogén rendszere nem jelenti azt, hogy alrendszerei ne lennének differenciáltak, és funkcionálisan ne különülnek el egymástól. A kétpárti váltógazdaság, a többségi berendezkedés a pártok folyamatos ütközésén alapul. A vallási, ideológiai szegmentáltság azonban nem jellemző. A kontinentális Európában a politikai szerepek szubkulturaként beágyazódnak, összefonódnak. A konszenzusorientált demokráciák a szegmentált pluralizmus (területi, ideológiai, vallási elkülönültség, mint a politizálás alapja) ellenére lehetnek stabilak (ahogy az Belgium, Hollandia és Ausztria esetében igaz). Ezen országokra jellemző a nagykoalíció, a pártok – legalábbis a brit modellhez képest – békés egymás mellett élése, az arányos képviseleti rendszer, a kölcsönös vétó stb. Léteznek továbbá fragmentált kultúrájú, szegmentáltság nélküli demokráciák, melyek könnyebben válhatnak instabillá (de nem szükségszerűen azok, l. például a viszonylag nagy instabilitású Olaszországgal szemben a stabil politikai rendszerű Franciaországot és Németországot).

A politikai kultúra alatt értendő az is, hogy vajon a domináns tendenciák befogadása vagy kizárása jellemző egy országra, hogy a törvényhozásoknak milyen a súlya a közvélemény-formálásban, hogy a parlamentek mennyire népszerű intézmények, illetve hogy bármilyen változást hogyan tűrnek a politika szereplői és a polgárok. Az is ide tartozik, hogy mi a jellemzőbb: az európai integrációhoz való pozitív vagy negatív viszonyulás, s hogy a kétféle nézet között mekkora a szakadék. A civil társadalom Európa iránti érzékenysége döntően befolyásolja az ország integrációs politikáját.

3. A parlamenti normák és a gyakorlat

Az EU tagállamok törvényhozásai eltérő specializáltságúak; mindegyik más és más prioritás-sorrendet alakított ki története során a saját számára. Általánosságban elmondható, hogy a rövidebb múltra visszatekintő parlamentek flexibilisebbek, a változásokat könnyebben elfogadják, mint évszázados hagyományú társaik. Házanként különbözik az eljárási rend, az egyes parlamenti intézmények súlya és funkciója. Ahol például a bizottságok fontos szerephez jutnak, ott nagyobb az

⁷⁹ Ezt l. részletesebben Körösi Andrásnál (Körösi 1993, pp.20-21.). A politikai kultúrák osztályozásához az ő kategóriáit veszem alapul.

alkalmazkodóképesség; az általában leterhelt plenáris ülések náluk kevésbé reakcióképesek.

4. A parlamenti munka mennyisége

Az, hogy egy törvényhozás mennyi időt tud szentelni új feladatainak, így például az integrációs ügyeknek, nagyban függ attól, hogy mennyi teher hárul rá a normál parlamenti menetrend szerint. A nagy fordulatszámon működő parlamenteknek az integrációs ügyek szinte elviselhetetlen pluszmunkát jelentenek. A képviselők lekötöttségét pedig befolyásolja, hogy egyéni kerületben választották-e meg őket; ők ugyanis mindig elfoglaltabbak listás társaiknál.

5. Az általános politikai légkör és helyzet; országspecifikus tényezők

Mint az egyes tagállamok esetében látni fogjuk, mindezen általános befolyásoló tényezőkön túl óriási szerepe volt és van annak, hogy az adott országban milyen az aktuális politikai helyzet, mely pártok vannak hatalmon, történtek-e váratlan politikai vagy egyéb fordulatok, hogy a politikai élet meghatározó személyiségei hogy viszonyulnak a törvényhozások integrációs szerepvállalásához. Az ország méretének is jelentősége van, hisz attól függ, hogy mekkora befolyást tud gyakorolni az európai döntéshozatalra (a kicsik esetében különösen fontos, hogy egységes hangon szólaljanak meg a többi tagállammal folytatott tárgyalásokon).

Megítélésem szerint *az alkotmányos berendezkedés, az adott politikai helyzet, a parlament működése, a történelmi hagyományok és a polgárok politika iránt tanúsított érdeklődése, részvételi igénye együtt alapjaiban meghatározza, az adott országban milyen szerepet játszhat a parlament integrációs ügyekben. Az, hogy az egyes tényezők közül melyik mikor vált dominánssá, tagállamonként változik. Nem is minden szempont érvényes az összes modellre; mindegyik kontrollmechanizmus azonban ezek közül valamelyiknek a következménye vagy a meglévők eredőjeként mutatja mai jellegzetességeit.*

3.3. Modelltípusok és az ideális modell

Az öt kategória alatt megjelölt tényezők eredményeképp, amint arról már volt szó, tizenöt modellje alakult ki az Unióban annak, ahogy a törvényhozások ellenőrzik kormányaik uniós politikáját. A modelleket, bár valóban nincs két egyforma, bizonyos jellegzetességeik mentén lehet csoportosítani:

- a) Az első „rendezőelv” az, hogy *a törvényhozás szava mennyire erős integrációs ügyekben*. Ennek alapján megkülönböztetünk *mandátumadó, politikai felelősséget számon kérő, illetve kis befolyású parlamenteket*.

Abban a tagállamban, melyben a törvényhozásnak jogában áll mandátumot adni a kormánynak integrációs ügyekben, a végrehajtó hatalom nem cselekedhet saját belátása szerint Brüsszelben, hisz köti őt a parlament állásfoglalása; az EU Tanács ülésén attól az illetékes miniszter főszabályként nem térhet el. A legillusztrisabb, s legtöbbet idézett példa erre a dán Folketing, melynek Európai Ügyek Bizottsága híresen (sőt, hírhedten) szoros ellenőrzés alatt tartja kormányát. Tulajdonképpen ez az egyetlen igazán mandátum-adó (mint látni fogjuk, helyesebben mandátum-jóváhagyó) testület; a többi „erős” parlament már nem rendelkezik ennyire széles felhatalmazással az EU politikában. Kissé finomított változatban, ugyanakkor, a brit törvényhozás is ide sorolható, véleményem szerint: az ún. „parlamenti fenntartás” (parliamentary scrutiny reserve) intézménye révén a képviselők kérhetik a kormányt, hogy addig ne hozzon döntést a Tanácsban egy közösségi jogszabály-tervezettel kapcsolatban, amíg nem született meg róla a parlamenti vélemény. A német Bundestagot és Bundesratot szintén teljes mértékben bevonják az ország integrációs politikájának kialakításába. A Länder speciális státusza következtében a tartományok hatáskörébe eső kérdésekben a szövetségi kormánynak a Bundesratban jóváhagyott pozíciót kell követnie Brüsszelben, és a vonatkozó Tanács-ülésen a Länder képviselője is jelen lehet. Ez a jogosítványa az osztrák törvényhozásnak is megvan. Jogi felelősségről azonban még ezen törvényhozások közül is maximum a Bundesrat és Ausztria esetében beszélhetünk. *Minden erős modell lényege, hogy a kontroll ex-ante jellegű, tehát elvileg érdemben tudja alakítani a törvényhozás a kormány befolyásolásán keresztül az uniós döntéshozatalt.*

A középerős modellt kialakító, politikai felelősséget számon kérő törvényhozások már nem adnak a kormánynak mandátumot, de szorosan ellenőrzésük alatt tartják a folyamatokat. A kormányt jogi értelemben nem köti a törvényhozás álláspontja; attól elvileg minden jogi következmény nélkül eltérhet, s „csak” politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek (mely belátása és az alaptörvényben lefektetett jogosítványai alapján esetleg bizalmatlansági indítványt terjeszthet be a végrehajtó hatalom ellen). Ezek a törvényhozások elérték, hogy a kormány rendszeresen továbbítja nekik még a kérdésben dönteni hivatott Tanács-ülés előtt a közösségi jogszabály-tervezeteket, uniós anyagokat. A parlamentek szisztematikusan megvizsgálják a hozzájuk így befutó dokumentumokat (scrutiny) és teszik közzé azokkal kapcsolatos véleményüket. Az illetékes parlamenti testületek folyamatosan tartják a kapcsolatot a kormánynak a kérdésben kompetens tagjaival (tehát van konzultáció a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között).

1995-ig a huszonöt parlamenti kamarából (Dániát és az Egyesült Királyságot is beleértve) csak hétben folytattak rendszeres scrutiny-t⁸⁰. Ma már ebbe a kategóriába sorolható a német Bundestag, a francia, a finn, a svéd és a holland parlament is.

Végezetül az integrációs ügyekben kis befolyással rendelkező parlamentek a kormány felett csak általános, s inkább ex-post ellenőrzést valósítanak meg, ad-hoc alapon; a politikai felelősség azonban itt is megvan. A közösségi jogszabály-tervezeteket nem vizsgálják meg rendszeresen, s csak nagy vonalakban foglalkoznak az Unió-beli fejleményekkel. Ez a hozzáállás a déli országok törvényhozásaira és az ír parlamentre jellemző. A luxemburgi, a portugál és a belga parlament ugyan még végez ugyan valamiféle scrutiny-t, de közel sem teljes körűt; a kormányt azonban jobban ellenőrzik, különösen Spanyolországhoz, Olaszországhoz és Görögországhoz képest.

⁸⁰ Idézet David Judge felszólalásából a „*The Role of East Central European Parliaments in the European Integration*” c. konferencián, Budapest, 1997. április 25.

Meg kell jegyezni, hogy a legtöbb tagállam az Unió fejlődése folytán folyamatosan tökéletesítette a parlamenti ellenőrzés modelljét. Az eredetileg minimális kompetenciával rendelkező törvényhozások közül néhány szigorúbb kontrollra tért át (például a francia törvényhozás). Ez azt jelenti, hogy egy ország besorolása valamely modelltypusba nem az idők végezetéig szól.

- b) A csoportosítás végezhető aszerint is, hogy *a törvényhozások milyen szervezeti megoldást választottak az integrációs ügyekkel való foglalatosságra, illetve hogy mi ezen testületek státusza (azaz felléphetnek-e az egész parlament nevében).*

Az összes tagállami parlament felállított az európai ügyek nyomon követése céljából egy testületet, amely vagy az állandó bizottságok egyike, vagy pedig egy speciális testület. Állandó vagy különbizottság foglalkozik uniós ügyekkel a brit, a német, a holland, a portugál, a görög és az olasz törvényhozásban. Az állandó bizottságoknál nagyobb hatalmú a dán, a finn és az osztrák EU-bizottság. Az állandó bizottsági státuszt nem kapta meg a francia és a svéd testület (delegáció, illetve tanácsadó bizottság). Luxemburgban a Külügyi Bizottságot bízták meg az Európa-politika vitelével. Speciális megoldást alkalmazott a spanyol, a belga és az ír törvényhozás annyiban, hogy a két ház közös bizottságaként működik az integrációs bizottság.

Az egész törvényhozás nevében csak a dán, az osztrák és a finn, esetenként a német bizottság léphet fel; a többi testület véleményét nem lehet az egész törvényhozás véleményének nevezni.

- c) A parlamenti integrációs testületeket végül a szerint is lehet osztályozni, hogy *miként végzik vizsgálódásaikat. Ide tartozik, hogy mire terjed ki hatáskörük* (egyes bizottságok az Unió tevékenységének összes területét átfogják, így ellenőrzési felhatalmazásuk a legszélesebb; más testületek kompetenciája azonban ennél sokkal limitáltabb), *ex-ante vagy csak ex-post ellenőrzést végeznek, a szakbizottságokat bevonják-e az integrációs ügyekbe.* Ezek egyben a modellek vizsgálatának legfontosabb szempontjai is. A felhatalmazás szélessége és az ellenőrzés ex-post vagy ex-ante jellege szerint felállított csoportok egybeesnek a modellek ereje szerint az a) pontban említett kategóriákkal.

Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy *melyik az ideális modell, nem lehet egyértelműen felelni*. Mint láttuk, minden állam a saját hagyományainak és adott politikai helyzetének megfelelő eljárást alakított ki, mely számára az ideális. Ez az „ideális” modell az idők folyamán módosulhatott, akár úgy is, hogy más országokban bevált módszereket átvettek, s igazították azokat a helyi adottságokhoz. Így nem lehet azt kijelenteni, hogy mindenképp az erős ellenőrzés a legjobb és legcélravezetőbb, de néhány általános érvényű megállapítást azért lehet tenni.

Az egyik, hogy a képviselők általában ott elégedettebbek és ott lepik meg kevésbé váratlan dolgokkal kormányukat, ahol jobban felügyeletük alatt tudják tartani az ország Európa-politikáját. Továbbá ahol a parlamenti odafigyelés az Unió mindhárom pillérére kiterjed, ott kielégítőbb befolyáshoz jutnak a törvényhozások. Minél korábban bekapcsolódik egy parlament a közösségi jogszabályok megalkotásának folyamatába, annál nagyobb esélye van rá, hogy azon alakítani tud, saját kormányának formális vagy informális instruálása révén. Amennyiben csak az utolsó percben jut információhoz a törvényhozás, már nincs esélye a folyamatok érdemben való befolyásolására. Ezen megállapításokat az egyes tagállami modellek ismertetése igazolja majd.

Érdemes végül még egy, a modellek értékelését objektíven mutató elemzést ismertetni. Az Európai Bizottság rendszeresen közzéteszi az ún. „scoreboard”-ot, azaz azt a táblázatot, mely megmutatja, az egyes tagállamok mennyiben tettek eleget a belső piaccal kapcsolatos közösségi irányelvek átültetésére vonatkozó kötelezettségüknek. Az 1998. februári adatokból kitűnik, hogy a hatékony parlamenti ellenőrzést meghonosító Finnország, nagyot ledolgozva hátralékából, a legjobb eredménnyel büszkélkedhet (a jogszabályok mindössze 2%-át nem vette még át), míg a törvényhozását gyengébb integrációs szereppel felruházó Belgium 8%-os lemaradással a sereghajtó⁸¹. Fél évvel később a helyzet nem változott: az „éltanulók” közé Finnországon túl Svédország, Nagy-Britannia, Dánia és Hollandia tartozott (egytől egyig alapos parlamenti odafigyeléssel működő ország), s még mindig Belgium kullogott az utolsó helyen⁸².

⁸¹ In: Agence Europe, 14 February 1998. 018 – (EU) „UE/Marché Interieur: La transposition de la législation européenne en droit national progresse mais reste insuffisante.”

⁸² In: Magyar Hírlap, 1998. június 24., „A brit mintagyerek és a rossz német nebuló”.

Azt is érdemes megnézni, hogy az Európai Bizottság hány esetben fordult az Európai Bírósághoz amiatt, hogy egy tagállam nem teljesíti jogszabály-átültetési kötelezettségét. A legtöbbször, hat alkalommal Belgium, Németország, Franciaország és Olaszország adott munkát az uniós „igazságszolgáltatásnak”⁸³. (Közülük kettő parlamentjének csak gyenge szava van integrációs ügyekben.)

Mindezek alapján már ki lehet jelenteni, hogy azok az államok veszik át a leghatékonyabban a közösségi jogszabályokat, amelyekben jól működik az előzetes törvényhozási kontroll és azt időben a lehető legkorábban bevezették (azaz a kormányok már megtanultak együtt élni vele).

3.4. Az egyes tagállami modellek kialakulásának okai és a modellek fejlődése

A 2.8. fejezetben a parlamenti deficit alakulása szempontjából mutattam be az Unió történetét. Amikor rátérek arra, hogy ismertessem az egyes tagállamokban az integrációs ügyek parlamenti kontrolljára bevezetett módszereket, legelőször arra kérdésre kell válaszolni, hogy *melyik modell milyen tényezők eredményeképp fejlődött ki*. A 3.2. fejezetben láttuk, mi minden hat arra, hogy egy EU tagállam milyen ellenőrző szereppel ruházza fel törvényhozását. Természetesen az egyes modellek e sok tényező együttes hatásának eredményeképp alakultak ki és változtak az idők folyamán.

Az alapító hatok közül a *Franciaországban*⁸⁴ és a Németországban alkalmazott megoldás a két szélsőséget jelentette. Az V. Köztársaságot létrehozó 1958-as francia alkotmány a végrehajtó hatalommal (a köztársasági elnökkel és a kormánnyal) szemben gyenge Nemzetgyűlést és Szenátust teremtett. Az alaptörvény ugyan az Európai Közösségek megalakítása után született, mégis egyetlen sor utalást sem tartalmazott Franciaország EK tagságára vonatkozóan. 1979-ig, tehát a Római Szerződés aláírásától számított 22 éven át a francia parlamentben nem működött európai ügyekkel foglalkozó testület; az esetlegesen felmerülő kérdéseket - szükség esetén - a Külügyi Bizottság kezelte. A francia képviselők delegálás útján jelen voltak az Európai Parlamentben, s ezzel a törvényhozás nagyjából "letudta" a külügyként kezelt integrációs kérdéseket. A

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *A francia Nemzetgyűlés és Szenátus Európa-politikájáról I. részletebben: Győri Enikő 1998a.*

kormánynak semmiféle kötelezettsége nem volt arra vonatkozóan, hogy integrációs ügyekben konzultáljon a törvényhozással, így a közösségi jog vizsgálata fel sem merült. A hazai szintén gyenge törvényhozás tehát gyenge parlamenti odafigyelést eredményezett az integrációs ügyekre.

Németországban, ezzel szemben gyorsan lehetővé tették a parlamenti kontrollt a végrehajtó hatalom Európa-politikája felett: az 1957-es Törvény a csatlakozásról 2. és 3. cikke kötelezte a szövetségi kormányt, hogy tájékoztassa a Bundestagot és a Bundesratot a Tanács üléseiről és minden olyan jogszabály-tervezetről, mely hatással lehet a német jogrendre. A Bundesrat, elsőként a Közösségben, létrehozott egy bizottságot az EK-val kapcsolatos kérdések megvitatására. Mindkét ház szakbizottságai elvileg szisztematikus „scrutiny”-t is végezhettek; határozatot hozhattak, de a gyakorlatban ez legtöbbször kimerült egy „tudomásulvétel”-ben. A végrehajtó hatalmat egyébként sem kötötte a parlament döntése. A kormánynak hathavonta jelentést kellett az illetékes bizottságok elé terjesztenie az Európa-politikáról. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy mivel a hatvanas évek végéig jelentős fordulatok nem következtek be az EK történetében, illetve az Európa iránti elkötelezettség nagy volt Németországban, a papíron rendkívül erős parlament a gyakorlatban nem okozott túl sok fejfájást a kormánynak.

Ennek az akkoriban egyedülállóan erős modell bevezetésének három fő oka volt. Az első, hogy még sokak fejében éltek az 1932-es év keserű emlékei. Emiatt a német alaptörvény igen szigorúan szabályozza a kormány felhatalmazásának kérdését, tehát jól elhatárolja azokat a területeket, melyeken a végrehajtó hatalom a törvényhozás megkérdezése nélkül eljárhat. A német szövetségi alkotmány tehát erős parlamentet teremtett, s az integrációs ügyek feletti ellenőrzés ezt képezte le. A második, hogy a német törvényhozás hagyományosan nagy hatalommal rendelkezik és mindenképp meg akarta őrizni szerepét a jogalkotásban. A harmadik ok az ország föderális szerkezetében keresendő: a Länder megkülönböztetett szerepet kapott az alkotmányban, s a regionális megfontolások a politika legfőbb alakítói lettek. Így a Római Szerződés ratifikálásakor a tartományok elérték, hogy a Bundesrat révén mindig konzultáljon velük a kormány a hatáskörüket érintő kérdésekben. Képviselőjük az ilyen jellegű Tanács-üléseken helyet kapott a német delegációban. Ez tehát, mint már láttuk, azt jelentette, hogy a német törvényhozás álláspontja jogi értelemben is kötelezte a kormányt.

A többi alapító ország e két szélsőség közötti megoldásokat vezetett be. A nem túl átütő erejű *luxembourgi törvényhozás*, Franciaországhoz hasonlóan, nem hozott létre testületet az európai ügyekkel való foglalatosságra, de szakbizottságai végeztek valamiféle ellenőrzést. Ebben az országban egyedülálló módon a Római Szerződés megerősítésére csak az alkotmány módosítása után nyílt mód; lehetővé kellett tenni ugyanis a szuverenitás egy részének átruházását, amit korábban az alaptörvény tiltott. A nemzeti szintén jelentős erőt képviselő *holland törvényhozás* felsőháza (az Első Kamara) 1970-ben létrehozta ugyan az Európai Ügyek Bizottságát, de az csak ritkán ülésezett, és akkor is a miniszterelnök beszámolóját hallgatta meg bizonyos közösségi eseményekről. A törvényhozás egyébként a Római Szerződés megerősítéséről szóló törvénybe illesztett egy cikkelyt, mely arra kötelezte a kormányt, hogy évente készítsen jelentést a számára a szerződések alkalmazásáról. Az alsóházak közül először a *belga Képviselőház* döntött 1963-ban úgy, hogy felállít egy európai ügyek bizottságát⁸⁵. Ennek elsődleges feladata az volt, hogy információt szerezzen az EK jog alkalmazásának következményeiről, és megvizsgálja a kormánynak a szerződések végrehajtásáról szóló jelentéseit. Az ellenőrzés „komolyságát” mutatja, hogy a kormány egyetlen egyszer sem készítette el ezt a jelentést (De Winter-Laurent 1996, pp.76-77.). A bizottság működése során nagy jelentőségre nem tett szert (hiába voltak jogosítványai erősebbek a többi bizottságénál, ezzel nem tudott élni; fennállásának 17 éve alatt kevesebb, mint tíz határozat született csak a kezdeményezésére, a benne tag képviselők nem fordítottak elég figyelmet a bizottsági munkára, az európai parlamenti gyűlésekben tag képviselők eleve nem lehettek a testület tagjai, így kevés hozzáértő taggal dicsekedhetett a bizottság) és 1979-ben meg is szűnt. 1980-ban, érzékelve a problémákat, elfogadtak ugyan egy törvényt (Törvény az intézmények reformjáról) arról, hogy a kormány köteles a közösségi tervezeteket eljuttatni a törvényhozásnak, de a gyakorlatban ezt nem sikerült érvényre juttatni. *Olaszországban* a nemzeti szintén jelentős hatalommal rendelkező törvényhozás gyengébbik háza, a Szenátus hozott csak létre egy európai ügyek bizottságát 1968-ban, hogy véleményezze az EK jogszabály-tervezeteit és, a Külügyi Bizottsággal együtt, a kormány jelentéseit. A Képviselőház a meglévő szakbizottságainak feladatkörébe utalta az integrációs kérdéseket. A 871/1965

⁸⁵ Eredetileg már a Római Szerződést megerősítő törvényben rendelkezni akartak egy ilyen bizottság felállításáról, de azt végül leszavazták, azon az alapon, hogy az alkotmány szerint csak a plenáris ülésnek van joga ellenőrizni a kormányt (De Winter-Laurent 1996, pp.76-77.).

sz. törvény kötelezte a kormányt, hogy évente számoljon be a Közösségbeli történésekről a törvényhozásnak.

Összességében a hat alapító országban a startot, tehát azt, hogy a törvényhozások hogyan kezdtek el foglalkozni integrációs ügyekkel, az határozta meg, hogy a nemzeti politikában a parlamentnek mennyire volt erős a szava. A jelentős hatalommal bíró törvényhozások mindegyikében (l. a majdnem politikacsínáló német, olasz és holland törvényhozást) alakult bizottság az európai ügyek kezelésére, a két gyengébben (Franciaország, Luxembourg – kis politikai befolyással rendelkező parlamentek) pedig nem. Még azokban az államokban is, ahol létrehoztak integrációs bizottságot, az európai ügyekkel általában a külügyi bizottságok foglalkoztak érdemben. A Közösség iránti elkötelezettség mindenütt igen nagy volt (élt még a kezdeti eufória, a háború utáni helyzetből való kilábalás hatásos eszközének tartották a közvélemény-formáló elitek az integrációt, s ez akkor fontosabb volt, mint a nemzeti szuverenitás, az elitek elképzelései élvezték a közvélemény támogatását), a pártok egyetértettek az integráció szükségességéről, így még ahol a jogi lehetőség meg is volt a kormány EK tevékenységének szoros ellenőrzésére, ott sem fektettek erre nagy hangsúlyt a törvényhozások (l. Németország). A jogi értelemben legerősebb német modell kialakulásának fő oka pedig az ország föderális szerkezetében rejlett.

Meg kell jegyezni, hogy az erős elhivatottság az európai integráció mellett, *Franciaország* és *Olaszország* esetében, a németellenességen alapult; mindkét állam számára a Közösség a német uralmú Európa feltámadása elleni szert jelentette. A kormányzati együttműködés ennek megakadályozására irányult, s ez élvezte a nemzeti parlamentek támogatását. Az erős kis ország *Hollandiában*, *Belgiumban* és *Luxembourgban* a közvélemény, a gazdasági és a politikai elit egyöntetűen a mélyülő integrációval látta biztosítottak az ország jövőjét, s azt, hogy kis-ország voltuk ellenére továbbra is tényezők maradnak a nemzetközi politikában. A Közösségbeli tagság első harminc éve igazolta ezeket a reményeket; az elképzelések nagy része valóra is vált. Így nem véletlen, hogy később a politikai unió terve holland kezdeményezésen alapult, s a Maastrichti Szerződésről is holland elnökség alatt sikerült megállapodni. A szupranacionalitásban a hollandok semmi károsat nem láttak, s a parlamenti deficit felszámolását az Európai Parlamenttől várták (Van Schendelen 1996, p.61.).

A három benelux országnak volt is tapasztalata a gazdasági együttműködésben: Belgium és Luxembourg már 1921-ben létrehozott egy gazdasági uniót, 1948. januárjában pedig a három állam vámunióra lépett. A belga parlament hozzáállását az integrációhoz nagyban befolyásolta még az ország föderációs szerkezete és kultúrája is: a soknemzetiségű, többszörös törésvonalak mentén szerveződött társadalomban a fő politikai pártok már megszokták, hogy minden döntést hosszas egyeztetés előz meg, s hogy ezek során kompromisszumokat kell kötni. Ennek következtében a politika főszereplői a legtöbb kérdésben, különösen a külpolitika terén, konszenzusra jutnak; a döntések csak a legkritikább esetben születnek többségi alapon. A konszenzusos megközelítés miatt tehát a belgák egyrészt könnyen alkalmazkodtak a Közösség döntéshozatali mechanizmusaihoz, másrészt az összetett belső egyeztetési folyamat révén nem érezték szükségét annak, hogy erősen ellenőrizték a kormány integrációs politikáját.

Az első megrázkódtatás az addigi lanyha parlamenti kontrollt az 1973-as bővítéskor érte; két olyan ország csatlakozott az EK-hoz, melyekben a szuverenitásnak komoly, a parlamentekhez szorosan kapcsolódó jelentéstartalma volt, és melyek az első perctől figyelmet szenteltek a törvényhozások integrációs szerepének. A harmadik „befutó” Írországból sem feledkeztek meg a törvényhozásnak szerepet juttatni, bár ott a megvalósítással komoly gondok akadtak.

Dániában már a csatlakozás előtt parlamenti bizottság foglalkozott a tagság hatásaival; az ún. Piaci Bizottságot (Markedsudvalget) már 1961-ben, amikor Dánia, az Egyesült Királysággal és Írországgal egyetemben első ízben próbált csatlakozni az EK-hoz, létrehozták. Mivel de Gaulle kétszer is megvétózta a brit felvételi kérelmet, a vele együtt kezelt dán és ír belépés terve is egy időre semmissé vált; a Piaci Bizottság így akkor csak tanácsadó bizottságként működött. Feladata volt a közösségi politika különböző alternatíváinak és a jövőbeli csatlakozás lehetséges feltételeinek megvitatása. 1973-tól, a belépéstől kezdve pedig a bizottság ellenőrizte a kormány integrációs politikáját, sőt még koordinálta is a végrehajtó hatalom tevékenységét, így valójában *társ-döntéshozói státuszra* tett szert.

Az, hogy a parlament döntése a kormány számára kötelező érvényű az Európa-politikában, a Folketing erejét képezte le a korábban meglévő intézményi struktúrában és hatalmi egyensúlyban. A Folketing a XIX. század végén több mint harminc éven át harcolt az uralkodóval szemben a népképviselői rendszeren alapuló kormányzás érdekében, s még a XX. század elején is fel kellett lépnie a parlamentarizmus megvédése érdekében. 1920 óta azonban soha, még a német megszállás alatt sem kérdőjeleződött meg a törvényhozás szerepe és szuverenitása. Ez a történelmi háttér annak, hogy a dán politikusok és a közvélemény olyan érzékenyen reagál az EU tagsággal járó és a nemzeti parlamentek befolyását kétségbe vonó fejleményekre (Iglói 1998, p.100.).

A csatlakozást a polgároknak, a Közösség történetében először, népszavazáson is meg kellett erősíteniük. Annak pozitív kimenetele tudatában emelte a Folketing a belépést törvényerőre. A dán alkotmány szerint ugyanis a törvényhozás „rábólintásával” válik egy akár népszavazáson meghozott döntés legitimé⁸⁶. Ez is azt mutatja, milyen erővel rendelkezik a Folketing a nemzeti politikai színtéren.

Dánia aránylag kis mérete és ezzel párhuzamosan az európai döntéshozatalra gyakorolt formális és közvetlen befolyásának korlátozott lehetősége szintén megkívánta, hogy az ország lehetőleg egységes hangon tudjon megszólalni az a többi tagországgal folytatott tárgyalásokon, s emiatt is erős belső parlamenti egyeztetésre volt szükség.

A dán alkotmány szerint a mindenkori kormánynak arra kell törekednie, hogy elképzeléseihez megnyerje a többséget mind a plenáris ülésen, mind a bizottságokban. Így a parlamentnek általános politika-formáló szerepe van, s a kötelező konszenzusra-törekvés miatt, meglehetősen egyedülálló módon, a szakbizottságokon keresztül az ellenzéki pártokat is bevonják a döntéshozatalba.

Az alkotmányos szabályozáson túl még egy fontos eleme van annak, hogy Dániában a legerősebb parlamenti kontrollt honosították meg integrációs ügyekben: ez pedig az,

⁸⁶ A dán alkotmány 20. cikke 2. bekezdése pontosan azt mondja, hogy amennyiben egy szupranacionális intézményhez való csatlakozáskor vagy egy ilyen szervezetre történő hatáskör-átruházáskor a törvényhozásban nincs meg az öthatodos többség, és a kormány még mindig szeretné azt elfogadtatni, akkor népszavazást kell tartani. In: *The Constitutional Act, Fact Sheet/Denmark*, dán Külügyminisztérium, Koppenhága.

hogy szinte már hagyományosan kisebbségi kormány van uralmon, így politikai szempontból is elkerülhetetlen az ellenzékkel való megállapodás. Dánia csatlakozása a Közösséghez időben egybeesett egy belpolitikai válsággal: 1973-ban összeomlott az addigi pártrendszer. A parlament fragmentáltabbá vált; a belépés utáni választásokon kétszer annyi párt jutott be a törvényhozásba, mint korábban. Mindezek következtében nehezebb lett többségi koalíciót létrehozni, s a kormány igen gyakran nem tudhatta maga mögött a képviselők többségének támogatását. A csatlakozás után pár hónappal ráadásul a kisebbségi szociáldemokrata kormány mezőgazdasági minisztere egy Dániára nézve rendkívül kedvezőtlen ideiglenes ármegállapodást írt alá anélkül, hogy maga mögött tudhatta volna a Folketing támogatását. Ez arra ösztönözte az ellenzéki liberális és konzervatív pártokat, hogy bizalmatlansági indítványt nyújtsanak be a kabinet ellen (Iglói 1998, p.104.). A kompromisszum ára végül az volt, hogy a Piaci Bizottságot de facto megerősítették, és a parlamenti kontroll-mechanizmus vezető erejévé tették meg. A Markedsudvalget hatáskörének kiszélesítésével tehát a dánok azt a helyzetet kívánták elkerülni, hogy egy kisebbségi kormány minisztere olyan, Dániára nézve kötelező rendelkezést fogadjon el esetleg a Tanács ülésén, amely nem élvezi a parlament többségének bizalmát (Iglói 1998, p.101.). Létrehozásakor tehát a Piaci Bizottságnak még nem szántak olyan erőt, mint amilyennel ma rendelkezik; a mezőgazdasági miniszter „véletlen balesete” folytán állapodott meg a kormány és a törvényhozás a szigorú kontrollról.

Az erős dán modell kialakulásának további, nem elhanyagolható oka az volt, hogy a demokratikus ellenőrzés kérdése már a csatlakozást megelőző belpolitikai vitákban is fő helyre került. Dániában a szuverenitás-transzfer ügyét – eltérően az alapítóktól - egyetlen percre sem söpörték a szőnyeg alá. Ez a hozzáállás a már említett történelmi okon túl az északi-európai országok kormányzási hagyományaiból ered: a nyitott politizálás, a folyamatok átláthatóvá és demokratikussá tétele számukra természetes. Ebből következően törvényhozásuk szuverenitásának korlátozását igyekeztek a minimálisra szorítani azzal, hogy egyedülálló kontrollmechanizmust vezettek be integrációs ügyekben, kivívva ezzel a transzparenciájáról akkoriban kevésbé híres brüsszeli eurobürokrácia ellenszenvét és a többi tagállam értetlenségét. Az országban sem a politikai elit, sem a közhangulat nem volt olyan átütően integráció-párti, hogy – mint az alapító országokban - vita nélkül rábólintsanak a belépésre. Az erős törvényhozási ellenőrzés tehát ebből is következett.

Mindezeknek köszönhetően a dán csatlakozási szerződésbe bekerült egy cikkely a kormány tájékoztatási kötelezettségéről a Folketing irányába. A végrehajtó hatalom így 14 naponta informálta a Piaci Bizottságot a közösségi jogszabály-tervezetokről, azok jogi és pénzügyi következményeiről, elfogadásuk valószínű menetrendjéről. A kormánynak el kellett érnie, hogy a bizottság többsége legalább ne a tervezett kormánypozíció ellen foglaljon állást. Így aztán a dán kormány a többiekétől sokkal kisebb mozgástérrel rendelkezett brüsszeli tárgyalásai során.

A másik akkori belépő, az *Egyesült Királyság* törvényhozása szintén idejekorán elkezdett foglalkozni integrációs kérdésekkel: 1971. októberében mindkét ház megvitatta és jóváhagyta az EK-hoz történő csatlakozás elveit (Juhász 1998, p.77.), így a kormány a törvényhozás felhatalmazásával írhatta alá a szerződést a belépésről. Az akkori parlamenti vita szoros eredménye mutatta, hogy az alapító országoktól eltérően a szigetországban korántsem övezte konszenzus a csatlakozás ügyét: az alsóházban a 43 fős konzervatív kormánytöbbség ellenére csak nyolcfős fölénnnyel sikerült elfogadni az Európai Közösségekről szóló törvényt (Munro 1996, p.83.). A pártok belülről megosztottak voltak a belépést illetően (39 konzervatív képviselő – a későbbi euroskeptikusok - az ellenzékkel, tehát a javaslat ellen, 69 ellenzéki pedig a kormánnyal szavazott) (Norton 1996e, p.94.). Akkoriban az ellenzékben levő Munkáspárt – köszönhetően a hagyományosan versengő brit politikai kultúrának – harcosabb álláspontot képviselt közösségi ügyekben a konzervatívoknál; az 1974-es választási győzelmük után, mivel be kellett tartani a kampány során tett ígéreteket, a tagság bizonyos kérdéseit újratárgyalták. 1975. júniusában pedig a munkáspárti kormány (véleménynyilvánító, tehát nem ügydöntő) népszavazással hagyta jóvá a tagság fenntartását (ez volt eddig az egyetlen EK/EU-val kapcsolatos referendum a szigetországban). A korábban ellenséges Labour a népszavazást megelőző kampány során már nagy erővel a bennmaradás mellett korteskedett. A kocka fordultával, 1983-ban az akkor újra ellenzékben levő Munkáspárt vezetője, ismét hangot váltva, az EK-ből való kilépést a zászlójára tűzve igyekezett rávenni a választókat arra, hogy a parlamenti választásokon jelöltjeiket támogassák. Ez az álláspont a nagyarányú vereség után újra megváltozott⁸⁷. A pártok hozzáállását Európához tehát döntő részben az

⁸⁷ A Munkáspárt színváltásairól részletesebben ír Munro (Munro 1996, pp.82-84.).

határozta és határozza meg a szigetországban, hogy éppen kormányon vagy ellenzékben voltak; az EK – ellentétben az alapító országokkal - mindig is választási téma volt az Egyesült Királyságban.

A brit parlamenti modell megértéséhez arra is magyarázatot kell találni, miért ambivalens az ország lakóinak és politikusainak viszonyulása Európához. Ez egyrészt magyarázható az ország elszigetelt földrajzi fekvésével, valamint a kontinensétől igencsak eltérő történelmi hagyományaival. Az Egyesült Királyság számára a második világháború pusztítást ugyan jelentett, de az ország nem állt idegen megszállás alatt, s diktatúrával sem találkozott generációk óta. A hagyományos angolszász és nemzetközi kapcsolatokrendszer révén kevésbé volt ráutalva arra, hogy kizárólag és feltétel nélkül Európához tartozzon.

A brit modellválasztást és Európához való hozzáállást meghatározta még, hogy a Közösség intézményrendszere idegen volt a brit politikai kultúrától (versengő politikai rendszer, többszintű kormányzás nélkül, minden hatalom a parlament bizalmát élvező kormányé, nincs írott alkotmány). A brit politikai rendszer vezető elve a parlament szupremáciája vagy szuverenitása, mely egy XIX. századi definíció szerint azt jelenti, hogy kizárólag a parlament hozhat törvényeket (Munro 1996, p.85.). Ez került tehát szembe az önálló közösségi jogrenddel; nem véletlen, hogy legalább egy erősebb kontrollmechanizmus bevezetésével igyekeztek kárpótlást találni a parlamenti szuverenitás-vesztésért.

Mindezek hatására nem sokkal a belépés előtt az Alsóházban megalakult egy a Sir John Foster elnök nevével fémjelzett különbizottság (select committee), abból a célból, hogy átgondolja, milyen eljárásban lehetne megvalósítani a másodlagos közösségi jog parlamenti ellenőrzését a brit alsóházban. A Lordok Házában hasonlóképp felállt testületet Lord Maybray-King vezette. A Maybray-King-bizottság két jelentést terjesztett a plenáris ülés elé. Ezeket a ház 1973. decemberében megvitatta, s 1974. áprilisában létrehozta az Európai Közösségek Bizottságát. Úgyisintén a belépés után, a Foster-bizottság javaslatára, megalakult az Alsóház Másodlagos Európai Jogalkotás Különbizottsága, mely már 1974-től kezdve rendes scrutiny-t végzett. Így sokszor az a furcsa helyzet állt elő, hogy bizonyos esetekben a brit törvényhozás korábban ismert meg közösségi jogszabály-tervezeteket, mint egyes nemzeti javaslatokat, hisz a brit

rendszerben a belső jogi tervezetek parlament elé terjesztése még korai fázisukban egyre kevésbé volt jellemző (Judge 1995, p.86.). A kormány természetesen igyekezett felhasználni brüsszeli tárgyalásai során a támogató parlamenti véleményt, ha pedig az nem kapott, igyekezett arról nem tudomást venni. A kezdeti időszakban a modell hiányosságai közé tartozott, hogy a kormány erősen szelektált, mely dokumentumokat küldje meg a törvényhozásnak, illetve hogy mikor (kérdéses volt, hogy minden fontos kérdésről és időben, tehát még a döntést meghozó Tanács-ülés előtt tudomást szerez-e a parlament).

Írország EK csatlakozása jelentős mértékben érintette az ország szuverenitását, a parlament kizárólagos törvényalkotási monopóliumát, amit pedig az alaptörvény garantált. Ezért a belépés előtt – Luxemburghoz hasonlóan - 1972-ben a közösségi tagságnak megfelelően módosították az alkotmányt, valamint elfogadták az Európai Közösségekről szóló törvényt. Az alkotmánymódosítást, és így, a belépést, az alkotmány 46(2) cikkének megfelelően, ügydöntő népszavazáson hagyták jóvá⁸⁸, ahogy később az Egységes Európai Okmányt, a Maastrichti, valamint az Amszterdami Szerződést is.

A törvényhozás, az Oireachtas integrációs feladatait az Európai Közösségekről szóló törvény egyrészt abban határozta meg, hogy a közösségi irányelvek átültetése terén jelentős kontroll, sőt, jóváhagyó szerepet kapott, másrészt pedig arra kötelezte a kormányt, hogy évente kétszer mindkét házat jelentésben tájékoztassa európai ügyekben. A másik két, ugyanakkor csatlakozó országhoz hasonlóan Írországból is a törvényhozás már a belépéskor testületet állított fel a hazai törvényalkotást igénylő EK jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére és az Európa-politika nyomon követésére: a két ház, a Dáil Éireann (alsóház) és a Seanad Éireann (felsőház) közös bizottságot hozott létre e célból (Közös Bizottság az EK Másodlagos Jogalkotására).

1973-ban az Európai Közösségekről szóló törvény módosításával a közösségi jogszabály-tervezetek megvizsgálásának jogát is megkapta a közös bizottság. Az 1972-es törvény azon rendelkezését pedig, mely szerint az Oireachtas-nak meg kellett

⁸⁸ Az ír alkotmány 46(2) cikke szerint minden alkotmánymódosítást népszavazással kell megerősíteni. In: *Bunrecht na hÉireann (Constitution of Ireland)*, Stationery Office, Dublin, p.152.

erősítenie a rendeleti úton átültetett irányelveket, törölték (mivel a gyakorlatban képtelenek voltak alkalmazni ezt a szabályt). Az ellenzék indítványozta, hogy a törvényhozás kapjon jogot ezen rendeletek módosítására, ehelyett azonban a Dáil és a Seanad a neki nem tetsző rendeletek megsemmisítésére kapott a törvény által felhatalmazást (O' Halpin 1996, p.127.).

Az alapító országok parlamentjeinek jogosítványaihoz képest ezek nem voltak elhanyagolható hatáskörök, még ha a rendszer közel sem volt olyan kifinomult, mint az ugyanakkor meghonosított brit és dán. Mindennek alapján arra következtethetnénk, hogy az Oireachtas nagy figyelmet szentelt az Európa-politikának. A valóság azonban az, hogy mintegy húsz évig a törvényhozás jóformán tudomást sem vett az ország EK tagságáról, s nem élt ellenőrzési lehetőségeivel. Az 1973-as törvény rendeleteket megsemmisítő erejét például sohasem használta a törvényhozás, s a közösségi jogszabály-tervezeteket sem vizsgálta (Robinson 1974, p.16.). Ez azért is meglepő, mert a közvélemény mindig is igen támogatóan viszonyult Írországból az EK tagsághoz (az alapító szerződéseket megerősítő népszavazások eredményei is ezt mutatták) (O' Halpin 1996, p.124.), s a parlamentek a közérdeklődésre számot tartó, tehát a választóknak fontos ügyeknek általában nagy figyelmet szentelnek.

Mindennek az oka az ír politikai kultúrában, az Oireachtas-nak az ír politikai rendszerben betöltött gyenge szerepében keresendő. A függetlenség 1922-es elnyerése óta a végrehajtó hatalom erős dominanciája jellemzi a zöld sziget politikacsinálását. A törvényhozásban a kilencvenes évekig jóformán alig jutott idő a kormány javaslatainak megtárgyalására. Vita ezekről csak ritkán alakult ki; a képviselőket pártjuk és választókerületük ügyei érdekelték inkább. Az 1980-as évekig, a Közösségben egyedülálló módon, a parlamentnek nem volt állandó bizottsági rendszere; a végrehajtó hatalom szisztematikus ellenőrzésének tehát az intézményi feltételei sem voltak adottak.

A Közös Bizottság teljesítménye is ennek megfelelően alakult: évekig tartott, míg kialakította saját eljárási rendjét, kormányzati kapcsolatait és elegendő munkatársra tett szert. Jórészt technikai jellegű ügyekkel foglalkozott, az irányelvek átültetése részletkérdéseivel bajlódott, amikor azok tartalmán már úgysem lehetett változtatni. Így presztízsre sem tudott szert tenni, annak ellenére, hogy a nyolcvanas évek végén Barry

személyében egy volt külügyminiszter állt a testület élén. A bizottság munkaintenzitásának demonstrálására álljon itt egy adat: 1973 és 1991 között a Dáil a testület három jelentését vitatta meg összesen (O' Halpin 1996, p.129.). Ezeket is mind a titkárság készítette, anélkül, hogy ahhoz a képviselők bármit érdemben hozzátettek volna.

1979-ben olyan esemény következett be a Közösség történetében, mely a korábbi helyzet megváltoztatásához vezetett: ekkor vezették be a *közvetlen EP választásokat*, így hirtelen szakadék támadt az európai testület és a nemzeti parlamentek között.

A *francia képviselők* különösen bizalmatlanul tekintettek a székhelyüket Brüsszelbe áttevő EP honatyákra, s tudni akarták, mit csinálnak ott. Szintén ugyanebben az évben fordult elő először, hogy a Nemzetgyűlés megtagadta egy közösségi irányelv átültetését⁸⁹. Ez felhívta a figyelmet arra, hogy a törvényhozásnak időben kell tájékozódnia a brüsszeli jogalkotás menetéről, hogy arra jókor tudjon hatást gyakorolni, azaz hogy ne állítsák a parlamentet kész tények elé. Harmadik okként az említhető, hogy az 1970-es évek végére megbomlott a hatalmon levő jobboldal egysége: a Chirac vezetésével megszerveződő RPR és a Giscard d'Estaing nevével fémjelzett UDF között egyre erősebb lett a szembenállás, ugyanakkor a baloldal Mitterrand vezetésével teljesen újjászületett és egységesen lépett fel. Ebben a helyzetben a parlament könnyebben tudott engedményt kicsikarni a kormánytól az Európa-politika terén. Mindezek következtében az 1979. július 6-án elfogadott 79-564. számú törvénnyel módosították a parlamenti gyűlések működéséről szóló, 1958. november 17-i 58-100 sz. rendeletet és létrehozták külön a Nemzetgyűlés és külön a Szenátus Európai Közösségi Ügyek Delegációját. E testületek bő tíz éven át leginkább csak vegetáltak. A 18 tagú, kis titkársággal működő delegációk fő feladata az volt, hogy a két házat tájékoztassák az Európai Közösség-beli történésekről.

Az *Egyesült Királyságban* szintén érzékenyen reagáltak a közvetlen EP választások bevezetésére: az EP választásokról szóló 1978-as törvény 6. cikkébe bekerült, hogy az

⁸⁹ Ez egy adózással, pontosabban az ÁFÁ-val kapcsolatos irányelv volt. Két hetes huzavona után a Nemzetgyűlés végülis áldását adta rá (Győri 1998a, p.46).

Európai Parlament hatalmának növelését célzó minden új egyezményt be kell terjeszteni jóváhagyásra a törvényhozásnak. 1980-ban pedig a brit alsóház tökéletesítette ellenőrző rendszerét, a *parlamenti fenntartás intézményének* bevezetésével. Ez annak volt a következménye, hogy addigra már kiderültek az 1973-tól alkalmazott kontrollmechanizmus hiányosságai. A fenntartást egy parlamenti határozattal szentesítették. Eszerint a Tanács-üléseken azokban a kérdésekben, melyekről még nem zárult le a parlamenti vizsgálat, a brit miniszter fenntartással él (tehát nem egyezhet bele a dokumentum elfogadásába).

Németországban a Bundestag és a Bundesrat is lépett a közvetlen EP választások bevezetésének hatására: A Szövetségi Gyűlés 1983-ban létrehozta az Európai Ügyek Bizottságát, s abban a német EP képviselők is helyet kaptak. A testület feladata ajánlások kidolgozása volt az Európa-politikához (például az Európai Parlament európai uniós elképzeléseire, az Egységes Okmány tervére kellett reagálnia stb.). A bizottság limitált befolyással rendelkezett, határozatot nem hozhatott, s 1987-ben fel is oszlatták. A Szövetségi Tanácsban már 1979-ben információcsere-eljárást dolgoztak ki az európai ügyek figyelemmel kísérésére.

Belgiumban, ellentétben az eddig látottakkal, a közvetlen választások bevezetése után a nemzeti törvényhozás fő aggodalma nem az volt, hogyan fejthetne ki kontrollt az „elszakadtak felett”, hanem az, hogyan őrizhetné meg velük a kapcsolatot. Az 1984-es választójogi törvény lehetetlenné tette a kettős mandátumot, az 1985-ös házszabály-változtatás révén pedig megteremtették a lehetőségét annak, hogy előzetes egyeztetés után az EP belga tagjai részt vehessenek a parlamenti bizottságok ülésein. Ehhez hasonló részvételi rendszert más országok akkor még nem dolgoztak ki.

A nyolcvanas évek két bővítése (*Görögország* 1981, *Spanyolország és Portugália* 1986) a parlamentek integrációs szerepe szempontjából nem okozott nagy változást. Mindhárom országban meghatározó jelentősége volt annak, hogy itt nemcsak a törvényhozásoknak kellett legitimizálniuk az EK csatlakozást, hanem a belépés ténye egyben az ő belső demokratizálódásuknak az elismerését jelentette. A Közösség-beli tagság elnyerése az autoriter rendszerek végérvényes bukását erősítette meg, stabilizálta a politikai helyzetet, s a demokratikus átmenet lezárulását mutatta. A kölcsönös

legitimálás volt a legfontosabb, így fel sem merült, hogy szigorú ellenőrző rendszert honosítsanak meg parlamentjeikben ezek az országok integrációs kérdésekben. A csatlakozás ügye élvezte mind a közvélemény, mind az elitek, mind a parlamenti pártok támogatását, s e konszenzus mellett nem szenteltek figyelmet annak, hogy megfelelő mechanizmusokat alakítsanak ki a kormány Európa-politikájának nyomon követésére, amikor azt amúgy is támogatták. A törvényhozások inkább a demokratikus intézmények és folyamatok konszolidálására fektetettek hangsúlyt.

Mindezt jól mutatja, hogy *Spanyolországban* mind a csatlakozási szerződést, mind a későbbi alapító szerződéseket (Egységes Okmány, Maastrichti Szerződés) majdnem egyhangúlag erősítette meg a törvényhozás. Az ellenzék is úgy látta, e téren egységes, az egész ország érdekét szem előtt tartó állami, s nem pártpolitikára van szükség, s ebben egyértelműen a kormányt illeti a vezető szerep (Closa 1996, p.146.). Ehhez még az is hozzájárult, hogy egyrészt a törvényhozás a belpolitikában is gyenge szerephez jutott, másrészt 1982 és 1993 között a szocialista párt (PSOE) abszolút többséggel kormányzott. Emiatt nem véletlen, hogy akkoriban a végrehajtó hatalomnak nem kellett azzal foglalkoznia, hogyan kontrolláltathatná jobban saját integrációs tevékenységét. A belépés előestéjén, 1985. decemberében elfogadott törvénybe a közösségi irányelvek átültetéséről így csak az ellenzéki Néppárt javaslatára került be egy cikk arról, hogy a törvényhozás, a Cortes két háza közös integrációs bizottságot állítson fel (Closa 1996, p.146.). Ezen jogszabály segítségével a parlament lehetővé tette a kormány számára, hogy nagy mennyiségű irányelvet saját hatáskörben gyorsan átültessen (hisz ez elengedhetetlenül szükséges volt a belépéshez), a bonyolultabb és hosszadalmasabb törvényhozási eljárás megkerülésével. Cserébe kapta mintegy a Cortes az Európai Közösségek Közös Bizottságának felállítási jogát. A kormány ezen felhatalmazása egy évre szólt, azután a direktívákat már a normál jogalkotási úton vették át⁹⁰.

Az 1985-ös törvény rögzítette a Közös Bizottság összetételét, valamint meghatározta feladatait. Eredetileg a testület felhatalmazása arra terjedt ki, hogy megismerje a rendeleti úton átültetett irányelveket (tehát csak ex-post kontrollt gyakorolhatott e téren), illetve a kormánynak tájékoztatnia kellett a testületet a törvényhozás kompetenciájába eső közösségi jogszabály-tervezetéről, az EK intézményeinek

⁹⁰ Információ Pedro Solbestől, a Cortes EU Közös Bizottságának elnökétől, Budapest, 1999. május 6.

tevékenységéről. A gyakorlatban a bizottság még ezen igencsak korlátozott lehetőségeivel sem élt kellőképpen. A már jóváhagyott rendeletekről készített jelentései nélkülöztek minden politikai jelentőséget, s egyszer sem kerültek plenáris vitára.

Portugáliában az 1986 előtti politikai instabilitás akadályozta a parlamenti munka rutinszerűvé válását, s az sokkal inkább lekötötte a képviselők figyelmét, mint a küszöbön álló EK csatlakozás. A képviselők járatlanok voltak integrációs ügyekben, így hiába hoztak létre a három új tagállam közül egyedülként parlamenti bizottságot még a csatlakozás előtt (1980-ban alakult meg az Európai Integrációs Bizottság) a tagfelvétel várható hatásainak felmérésére, sokat nem tudott elérni a testület. Ami segített a nemzetközi parlamenti munkamódszerek elsajátításában, az az volt, hogy szintén 1980-ban a portugál parlament felállított egy 18 fős delegációt az EP-vel való kapcsolattartásra. Ez a küldöttség rendszeresen, évente kétszer találkozott, egyfajta vegyesbizottságként⁹¹, EP-beli megfelelőjével, így a portugál képviselők megismerkedhettek az Unió intézményeivel, azzal, hogy melyek a Közösségben, illetve a portugál-EK kapcsolatrendszerben a legfontosabb kérdések, valamint rá voltak kényszerítve az ottani eljárásokhoz való alkalmazkodásra. Ez egyfajta tanulási folyamatként volt értékelhető, s otthon is hasznosítható tapasztalatokat jelentett a portugál parlament tagjainak. Ilyen testület egyébként spanyol viszonylatban is működött, de ott az EP-hez delegált képviselők csoportja nem működött a hazai szintéren. Az EP-portugál vegyesbizottság a csatlakozási tárgyalások alatt három albizottsága (gazdasági és pénzügyi, mezőgazdasági és halászati, valamint politikai) révén igyekezett befolyást gyakorolni a tárgyalások menetére. Ha értékelnünk kell a portugál parlament csatlakozás előtti tevékenységét, akkor azt mondhatjuk, hogy azon szakasz legnagyobb hozománya a tapasztalatszerzés volt, nem pedig az, hogy a kormány felett érdemi kontrollt tudtak volna gyakorolni. A Spanyolországban és, mint látni fogjuk, Görögországban tapasztaltakhoz viszonyítva azonban azt lehet mondani, hogy már a csatlakozás előtt létezett valamiféle parlamenti odafigyelés.

⁹¹ Az Európai Parlament 1972 óta hoz létre harmadik országokkal ún. interparlamentáris delegációkat és parlamenti vegyesbizottságokat, melyek az EP egy delegációjából, illetve az adott állam parlamentjének hasonló létszámú küldöttségéből állnak. A vegyesbizottságok az olyan országokkal való érintkezést szolgálják, melyekkel a Közösség (az Unió) szorosabbra kívánja fűzni a kapcsolatait a jövőben (például már folynak a tagfelvételi tárgyalások vagy társult viszonyra léptek). L. részletesebben később a magyar-EU vegyesbizottság működését az 5. fejezetben.

A belépés után nem sokat változott a törvényhozás szerepe az Európa-politikában. Az Európai Integrációs Bizottság megmaradt, de sem működését, sem feladatkörét nem sikerült hozzáigazítani a megváltozott körülményekhez. A helyzettel kapcsolatos fenntartásait a testület már 1986. júniusi jelentésében megfogalmazta (a parlamentnek figyelnie kellene a közösségi jogalkotást, túl nagy a törvényhozás információfüggése a kormánytól) (Magone 1996, p.153.). A lényeges változás azonban váratott magára.

Görögország pusztán politikai megfontolások alapján nyerte el a tagságot, s felvétele megváltást jelentett az ország gazdasági és politikai helyzetére. A támogató politikai vezetés és a közvélemény egyáltalán nem igényelt erős parlamenti odafigyelést, így nem csoda, hogy 1990-ig EK-ügyi bizottság sem létezett a görög törvényhozásban. A csatlakozást megerősítő 945/1979-es törvény csak áttételesen foglalkozott a törvényhozással: a közösségi jogszabályok átültetésére a kormány jelentős mértékben szabad kezet kapott, tehát megkerülhette a parlamentet. Mindössze annyi teher hárult rá, hogy évente jelentést nyújtson be a törvényhozásnak a közösségi ügyekről, különös tekintettel a közösségi jogszabályok alkalmazására. A „komoly” parlamenti odafigyelést bizonyítja, hogy beszámolási kötelezettségének a kormány 1989-ben tett először eleget, s 1981 és 1989 között összesen hét alkalommal kerültek európai ügyek terítékre a törvényhozásban (Samoni-Rantou - Zolbala-Walldén 1995, p.166.).

Az *Egységes Európai Okmány* 1987-es életbelépése alapvető változást hozott a parlamenti kontroll szempontjából. A minősített többségű szavazás elvének elfogadása azt jelentette, hogy a tagállamokat le lehetett szavazni, így a nemzeti parlamentek elvesztették jogosultságukat arra, hogy saját miniszterük „fékentartásával” megakadályozzák a nekik nem tetsző közösségi szabályok hatályosulását. Brit megfogalmazás szerint „a többségi szavazás bevezetését a Tanácsban úgy lehet tekinteni, mint az Egyesült Királyság miniszterei, s ilyen módon, a Westminster hatalmának a gyengülését”(Judge 1995, p.87.). Ezen túlmenően az egységes piac terve miatt a törvényhozásoknak igen rövid idő alatt nagy mennyiségű irányelvet kellett átültetniük a nemzeti jogba, így a tagállami törvényhozások maximum futó pillantást vethettek a jogszabály-tervezetekre ahelyett, hogy alapos vizsgálatnak vetették volna alá azokat.

Az Okmány elfogadásának nagy volt a jelentősége a nemzeti parlamentekre vonatkozóan. Most először kellett ugyanis a tagállami törvényhozásoknak komolyabb szerződésmódosítással szembenézniük 1957 óta. Az Okmány megerősítése miatti parlamenti eljárást a legtöbb helyen a képviselők arra is felhasználták, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak a Közösség-beli fejlemények miatt, és hogy a kormányoktól kiköveteljék az alaposabb tájékoztatást és a nagyobb beleszólást az integrációs ügyekbe. A parlamenti deficit nemzeti törvényhozási oldala ekkor került tehát először előtérbe, s tulajdonképpen azóta sem került le a napirendről.

A 2.9. fejezetben láttuk, milyen kollektív választ adtak a törvényhozások az Egység Európai Okmányra a nyolcvanas évek végén (az "assises", a COSAC létrehozása stb.). A tagállami parlamentek egyéni akcióira pedig a nagyobb aktivitás volt a jellemző.

1985-ben, tehát még az Okmány életbelépése előtt, a *belga Képviselőház*, okulva a német példából és érzékelve, hogy szerepe az integráció mélyülésével rohamosan csökken, tanácsadó bizottságot hozott létre az európai kérdésekkel való foglalatosságra. Ez a testület, melyben a belga EP képviselők is helyet kaptak, főleg általános európai kérdésekkel foglalkozott, tanácsokkal igyekezett ellátni a többi bizottságot és a plenáris ülést. A közösségi dokumentumokat azonban túl későn kapta meg, így csak a nem túl sok értelemmel bíró ex-post véleménynyilvánításra volt lehetősége. Ezt felismerve 1991. májusában a ház elfogadott egy törvényt a parlamenti kontroll megerősítése érdekében, de annak életbelépése több esemény miatt (a törvényhozást feloszlatták, az alkotmányt módosították, valamint a Maastrichtot megelőző kormányközi konferencia amúgy is új helyzetet teremtett) halasztást szenvedett. A Szenátus, hallgatva az 1989. májusi madridi Elnökök Konferenciája felhívására, hogy minden nemzeti parlament állítson fel integrációs bizottságot, 1990. márciusában létrehozta a maga Európa-ügyi Tanácsadó Bizottságát. Tevékenysége és ereje nem sokban különbözött képviselőházi megfelelőjétől.

Németországban a Bundestagban a feloszlott Európai Ügyek Bizottsága helyett a Külügyi Bizottság egy albizottságát bízták meg az európai ügyek felügyeletével. Az Okmány parlamenti megerősítését a Bundesrat igyekezett jobban felhasználni saját céljaira: csak azzal a feltétellel járultak hozzá a megerősítéshez, ha az 1979-ben létrehozott információcsere-eljárást tökéletesítik és formalizálják. Így a ratifikációról

szóló törvénybe bekerült egy szakasz a szövetség és a Länder együttműködéséről. Eszerint kiszélesítették a szövetségi kormány parlament iránti tájékoztatási kötelezettségét, s attól kezdve a végrehajtó hatalomnak kötelessége volt lehetőséget adni a Bundesratnak, hogy bizonyos időhatáron belül kifejtse a véleményét a közösségi tervezetekről. A kormány pedig ezt figyelembe kellett hogy vegye a Tanácsban folytatott tárgyalásain.

Olaszországban 1987 előtt semmilyen speciális eljárást nem alkalmaztak a törvényhozásban a Brüsszelben folyó jogalkotás figyelemmel kísérésére; a kormány volt az egyetlen érintkezési pont Itália és Brüsszel között. A közösségi jogszabályok életbeléptetésére sem dolgoztak ki világos mechanizmusokat⁹², s az összevisszaság következtében Olaszország lett az egyik legtöbbször az Európai Bíróság elé citált tagállam⁹³. Ennek fő oka az akkori olasz parlamentarizmus gyengesége volt; a lassú, akadozó nemzeti jogalkotás, a megfelelő fellépés hiányában növekvő költségvetési hiány, a korrupt politikusok kollektív megvédése jellemezte a Képviselőház és a Szenátus tevékenységét. A kilencvenes évekig az olasz politikai rendszer sajátossága volt a gyorsan fejlődő gazdaság és a stagnáló pártrendszer. Az, hogy a politika intézményei nem tudtak lépést tartani a mélyülő európai integrációval, egyre nyilvánvalóbbá vált: 1991-ben messze Olaszország teljesített a legrosszabbul az összes tagállam közül az irányelvek átültetése terén. 1992-ben Delors nyíltan megdorgálta ezért az olasz vezetőket, mely nem kis bel- és külpolitikai vihart kavart. Ugyanabban az évben a lírát kénytelenek voltak kiléptetni az ERM-ből. Mindez hatott a közvéleményre, hisz bizonyította az akkori vezetés és intézményrendszer alkalmatlanságát. Így az európai ügyek áttételesen hozzájárultak az olasz politikai rendszer összeomlásához.

A helyzet paradox voltát mutatja ugyanakkor, hogy a politikai rendszert megtestesítő parlament a botrányok felszínre kerülésének idejére, azaz a nyolcvanas évek végére,

⁹² A rendezetlenséget mutatja például, hogy egy időszakban a kormány az ún. decreto-legge típusú, leginkább törvényerejű rendelektént lefordítható jogszabályok révén igyekezett átültetni közvetlenül hatályos, átültetést nem igénylő közösségi rendeleteket. Meg kell jegyezni, hogy a törvényhozás túl sok mindent vállalt akkoriban magára, így olyan közösségi jogszabályok hatálybaléptetése is rá hárult, melyek akár egy miniszteri rendelettel is elintézhetőek lettek volna. A zavart tehát csak növelte, hogy a fontos és nem fontos kérdések ugyanolyan törvényhozási eljárásban részesültek.

⁹³ In: Vincenzo del Monaco előadása Brüsszelben, a TAIEX által szervezett szemináriumon, 1998. április 2.

már számos reformot útnak indított. Az Egységes Okmány életbelépésétől kezdve az olasz Képviselőház Külügyi Bizottsága, nevet változtatva (Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága), napirendre kezdett tűzni integrációs kérdéseket. A 183/1997 sz., ún. Fabbri-törvény, azon túl, hogy igyekezett rendezni az irányelvek átültetése körüli zűrzavaros helyzetet⁹⁴, arra kötelezte a kormányt, hogy konzultáljon a parlamenttel és a regionális gyűlésekkel a közösségi jogszabályokról. A 400/1988-as törvény pedig a közösségi ügyek miniszterének feladatául szabta, hogy koordinálja az EK javaslatok feletti konzultációt a minisztériumok, a parlament és a régiók között, hogy jogszabályokat terjesszen elő és hogy beszámoljon a törvényhozásnak az olasz Európa-politikáról. 1989-ben az Okmány megerősítéséről, a kormány kezdeményezésére, a bonyolult és hosszadalmas parlamenti procedura megkerülése érdekében, konzultatív jellegű népszavazáson döntöttek, elsöprő többséggel. A parlament, nehezményezve, hogy a kormány kihagyta, 1989-ben egy olyan törvény elfogadásáról döntött, melynek révén egyrészt egyszerűbb és világosabb lett a közösségi jogszabályok átültetése, másrészt melytől azt várták, visszahelyezi a parlamentet az olasz integrációs politika formálásának középpontjába. A 86/1989 sz., ún. La Pergola⁹⁵ törvény az Európai Közösségi Törvény intézményének bevezetésével segített csökkenteni Olaszország hátralékát az irányelvek átültetése terén, valamint meghonosított egy, ha nem is túl szigorú, ellenőrző mechanizmust a kormány integrációs politikája felett. A törvényhozás két háza pedig integrációs különbizottságokat állított fel. Ezek koordinálták mindkét házban a La Pergola törvény alapján benyújtott kormányjelentéseket. Gyenge hatáskörük, tapasztalathiányuk következtében e testületek nem működtek kellő hatékonysággal.

Az *Egyesült Királyságban* felül kellett vizsgálni az 1980-as határozatot a parlamenti fenntartásról, hogy figyelembe tudják venni az Okmány által bevezetett kooperációs eljárást. 1990-ben így új parlamenti határozatot fogadtak el, valamint az Alsóházban felállítottak két új európai állandó bizottságot, hogy azok eszmecserét folytassanak az illetékes miniszterekkel, és hogy különböző közösségi javaslatokat vitassanak meg. Az

⁹⁴ A törvény gondoskodott a Gazdasági Tervezési Tárcaközi Bizottság felállításáról, melynek feladata az volt, hogy figyelje az EK politikájának a nemzeti tervezésre gyakorolt hatását, hogy irányvonalat fogalmazzon meg Olaszország számára a közösségi szinten való fellépésre, hogy koordinálja az adminisztráció integrációhoz kapcsolódó tevékenységét. A törvény alapján attól kezdve a miniszterek saját hatáskörben átültethettek olyan irányelveket, melyek csak technikai jellegű módosításokat jelentettek a meglévő jogszabályokon.

⁹⁵ Az akkori olasz Közösség-ügyi miniszter neve után (Furlong 1996).

európai állandó bizottságok létrehozására azért is szükség volt, mert korábban az Európai Jogalkotási Különbizottság által a fontos kérdések esetében javasolt további vizsgálódást a képviselők nem vették komolyan; sem az ad-hoc alapon kijelölt állandó bizottság ülésein, sem a plenárison nem voltak kellő számban jelen a képviselők az európai ügyek tárgyaláskor, s nem is mutattak az iránt nagyobb érdeklődést.

Dániában a radikálisok és az ellenzéki szociáldemokraták bejelentették, hogy nem járulnak hozzá az Egységes Európai Okmány ratifikálásához. Ekkor a kisebbségi koalíció vezetője, Poul Schlüter mindenki meglepetésére nem írta ki az általános választásokat, hanem népszavazást kezdeményezett a témában. Az „igen” minimális többséggel (56,2%) győzött, így Dánia jóváhagyta az Okmányt, a kormány pedig hivatalban maradt. A politikai integráció elmélyülésétől való félelem miatt a radikálisok kikövetelték, hogy megerősítsék a parlament EGK Bizottsága hatáskörét. Így a tagok kétötöde jogosult lett arra, hogy a brüsszeli Bizottság javaslatát vitára terjessze be a Folketingben (Iglói 1998, p.105.).

Franciaországban az 1988-as választások után a Szocialista Párt többséghez jutott a Nemzetgyűlésben, kormányt alakíthatott, de nem szerezte meg a mandátumok abszolút többségét. Így lehetőség nyílt újabb engedmények elérésére a parlament számára. Ennek eredményeképp 1990. májusában radikális fordulatot sikerült elérni egy új törvény elfogadásával: a *Josselin* (a nemzetgyűlési Delegáció akkori elnöke) *nevével fémjelzett jogszabály* értelmében az EK-val foglalkozó delegációk létszámát 36-ra növelték, az általuk készített dokumentumokat elismerték parlamenti dokumentumként, valamint kötelezték a kormányt arra, hogy minden EK-beli történésről tájékoztassa a törvényhozást, beleértve a folyamatban levő tárgyalásokat is. A Delegáció tehát jelentéseket készíthetett, amelyeket nyilvánosságra lehetett hozni, illetve meghallgathatta a kormány tagjait az érdeklődésre számot tartó kérdésekről.

Hollandiában a Második Kamarában (az alsóházban) az Európai Ügyek Bizottsága létrehozásával válaszoltak az Okmány elfogadására 1986-ban. A testület feladata elvileg a parlament integrációs tevékenységének koordinálása lett volna, illetve az, hogy rávegyék a kormányt, a minisztériumok elképzeléseikről rendszeresen jelentsenek a törvényhozásnak. Ez az elképzelés azonban beleütközött a pártok egy-egy szakkérdésre specializálódott képviselőinek ellenállásába (nem akarták, hogy őket

valaki irányítani próbálja). A bizottság tehát csak igen nehézkesen tudott működni. 1989-ben aztán a tájékoztatási eljárás reformjával, mely szerint minden miniszternek a Tanács-ülés előtt és után informálnia kell a parlamentet, az európai ügyek a képviselők szélesebb köréhez jutottak el, így lecsökkent a nem tag képviselők ellenállása is.

Luxemburgban, 1989-ben, tehát a többi tagállamhoz képest igen későn léptek annak érdekében, hogy a parlament valamilyen befolyásra tegyen szert integrációs téren: 1989-ben a Külügyi Bizottság hatáskörébe utalták a közösségi dokumentumok vizsgálatát (attól kezdve Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága néven működött a testület). Önálló bizottságot tehát nem hoztak létre e célra.

Spanyolország EK csatlakozási tárgyalásaikor már folytak az Egységes Okmány előkészületei, így annak megerősítése nem okozott földindulást a Cortes-ben. 1988-ban ugyanakkor módosították az Európai Közösségek Közös Bizottsága működési szabályait (a 18/1988-as törvény elfogadásával módosították a 47/1985-ös törvény 5., a bizottsággal foglalkozó cikkét), hogy az nagyobb aktivitást tudjon kifejteni. Attól kezdve a képviselők több kérdést intéztek a kormányhoz, illetve több alkalommal hallgatták meg a minisztereket integrációs ügyekben. Ezek ugyanakkor továbbra is inkább a vita lehetőségét teremtették meg, s nem annyira a kormány ellenőrzését szolgálták. Szintén 1988-tól kezdve a kormány által megküldött közösségi jogszabálytervezetekről jelentést készíthetett a bizottság, és albizottságokat is létrehozhatott. Ugyanakkor a kormány nem kényszerült az Európai Bizottság javaslatai mellé magyarázatot mellékelni, kiegészítő dokumentumokat csatolni, a parlamentnek pedig nem voltak önálló információs csatornái, így ezen új jogosítványával a törvényhozás ismét csak korlátozottan tudott élni. Az az új rendelkezés sem okozott lényeges változást, hogy a bizottság 1988 után tájékoztatást kaphatott a Tanács-üléseken történetekről, illetve építhette kapcsolatait a többi tagállami parlament hasonló testületeivel. A Cortes-ben annyira nem foglalkoztatta a képviselőket az, hogy helyet találjanak maguknak az integrációs politikában, s megszüntessék a kormány információs és döntési monopóliumát, hogy – mint arról már volt szó a 2.9.2. fejezetben - az „assises” római tanácskozásán, az „összközösségi” gondolkodáson a parlamentek szerepéről, 1990. novemberében a spanyol parlament, egyedülként, nem is képviseltette magát.

Portugáliában az Egységes Európai Okmány, valamint az Európai Integrációs Bizottság korábbi megállapításai hatására egy 1987. júniusában elfogadott, majd 1988. decemberében újraszövegezett törvénnyel (29/1987 és 111/1988 sz. törvények) létrehozták azt a jogi keretet, melynek révén a törvényhozás elvileg ellenőrzés alatt tudta tartani az európai ügyeket. A bizottságot átkeresztelték Európai Ügyek Bizottságára, s a korábbinál nagyobb hatáskörrel ruházták fel. A kormány attól kezdve köteles volt évente jelentésben beszámolni arról, hogyan hat az EK tagság a portugál politikai rendszer szektoraira. Ahogy Spanyolország esetében is láttuk, a parlament nem élt jogi lehetőségeivel. Az említett kormányjelentést például 1987 és 1993 között a törvényhozás nem minden esetben vizsgálta meg, így az abszolút többséggel bíró szociáldemokrata⁹⁶ kormánynak igen kényelmes volt a helyzete. Egy későbbi jelentésében maga az Európai Ügyek Bizottsága is úgy értékelte az 1988-as törvényt, mint aminek következtében „nem sikerült kialakítani a rendszeres információcsere és konzultáció mechanizmusát a parlament és a végrehajtó hatalom között”(Magone 1996, p.166.)

Míg az Egységes Európai Okmányra csak általánosságban válaszoltak nagyobb aktivitással a nemzeti parlamentek, addig az Európai Uniót létrehozó, és így az integrációt új területekre kiterjesztő és elmélyítő *Maastrichti Szerződés* következtében minden egyes törvényhozás felülvizsgálta az addig a kormánya felett európai ügyekben gyakorolt kontrollt. 1992 és 1994 között mindenütt megerősítették a scrutiny eljárásokat és a legtöbb helyen a törvényhozások jogosítványait jogszabályban fektették le. Ezáltal formailag is erősödött a parlamentek ellenőrző szerepe.

A leglátványosabb változás a francia rendszerben következett be. 1992-ben a francia nemzetgyűlési Delegáció indítványozta, hogy - mivel a Maastrichti Szerződés miatt amúgy is módosítani kellett az alkotmányt (az újabb területeken történő szuverenitás-átruházás miatt) - az alaptörvényben szerepeltessék az uniós ügyekkel foglalkozó delegációkat. Ez a javaslat a Szenátus ellenállásán megbukott. Az uniós szerződés megerősítéséhez szükséges 1992. június 25-i alaptörvény-változtatás révén azonban

⁹⁶ Portugáliában a PSD, a Szociáldemokrata Párt csak elnevezésében szociáldemokrata; valójában liberális beállítottságú.

bekerült egy új fejezet - "Az Európai Közösségekről és az Európai Unióról" címmel - az Alkotmányba, melynek négy pontja meghatározza a törvényhozás új jogosítványait. A 88/1-4. cikkei képezik ma is a francia törvényhozás befolyásának alapját integrációs ügyekben. Ezek értelmében a francia kormány köteles minden brüsszeli, törvényhozási kompetenciába tartozó jogszabály-tervezetet megküldeni véleményezésre (tehát nem csupán tájékoztatásul) a parlamentnek és az határozatot fogadhat el róluk. Megkötés azonban, hogy csak az első pillér tekintetében van meg ez a határozathozatali jogosítványa a parlamentnek. Egy 1994-es törvény a parlament tájékoztatói jogát kiszélesítette az összes uniós dokumentumra, egy miniszterelnöki körlevél pedig – ajánlás jelleggel – a brit parlamenti fenntartás intézményét javasolja bevezetni (ezeket l. részletesebben később a 3.5.1. fejezetben).

Meg kell jegyezni, hogy az aktuális politikai helyzet ismét szerepet játszott e jelentős befolyás-növekedésben. Az akkori jobbközép koalícióban ugyanis nem volt elhanyagolható azok száma, akik nem értettek egyet a Maastrichti Szerződésben foglaltakkal, ráadásul a közvélemény sem támogatta egyértelműen az Unió tervét (ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az 1992. szeptemberi népszavazás igen szoros végeredménye) (Shackleton 1995, p.166.). A parlament erejének megnövelése tehát, kisebbik rosszként, az ő leszerelésüket célozta.

Németországban a változtatásokat kevésbé motiválta a pártok közötti nézeteltérés, ugyanis az integráció főbb kérdéseiben a kormány és az ellenzék egyetértett. A további parlamenti befolyás-vesztéstől való félelem eredményeképp a Bundestagban már 1991. júniusában felállítottak egy állandó EK Bizottságot, az új szerződés előkészületeinek nyomon követésére. A testület azt a jogot is megkapta, hogy határozatot fogadhatson el a parlamentnek a Római Szerződést átültető törvény értelmében megküldött közösségi dokumentumokról. A Maastrichti Szerződés ratifikálását összekötötték a Szövetségi Alkotmány jelentősebb felülvizsgálatával. 1992. december 21-én az alaptörvényt módosították egyrészt annak érdekében, hogy az összhangban legyen a Maastrichti Szerződéssel (a 28. és a 88. cikkek⁹⁷), másrészt hogy a parlament integrációs szerepét a

⁹⁷ A 28. cikk megváltoztatására az uniós állampolgárság bevezetése miatt volt szükség (a helyhatósági választásokon az EK tagállamok polgárai is választhatók, illetve választójoggal rendelkeznek), a 88. cikk pedig arról rendelkezik, hogy a német Szövetségi Bank hatáskört ruházhat át az Európai Központi Bankra. In: *Documents on Democracy in the Federal Republic of Germany*, Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, September 1994, p.25. és p.57.

legmagasabb szintű jogszabályban rögzítsék (23. és 45. cikkek). A két új cikk beillesztésével a közösségi jogalkotás parlamenti ellenőrzését alkotmányerőre emelték. A Bundestag és Bundesrat további igényeinek egy későbbi, 1993. márciusában elfogadott törvény volt hivatott eleget tenni. E változtatásokat, a nemzeti parlament befolyásának növekedését az Alkotmánybíróság 1993. márciusi és októberi döntései megerősítették. A márciusi döntés elutasította öt zöld parlamenti képviselő kérelmét, hogy a bíróság nyilvánítsa alkotmányellenesnek a Maastrichti Szerződést. Az októberi határozat lényege pedig az volt, hogy mind a Bundestagban, mind a Bundesratban kétharmados többségre van szükség ahhoz, hogy a jövőben újabb hatalmat ruházzanak át az Unióra, mely érinti Németország alkotmányos struktúráját (Hilf-Burmeister 1996, pp.75-76.). Az, hogy az Alkotmánybíróság a Maastrichti Szerződést nem találta alkotmányellenesnek, nagyrészt az alaptörvény 1992. decemberi módosításának volt köszönhető, hisz az a demokratikus elszámoltathatóság, a legitimitás jegyében rögzítette a Bundestag és Bundesrat jogát a német integrációs politika alakítására.

A német jogszabály-változtatások szerint a szövetségi kormány köteles átfogóan, és a lehető legkorábban tájékoztatást adni a törvényhozásnak uniós ügyekben. A Bundestagnak lehetősége van arra, hogy kifejtse a véleményét még azelőtt, mielőtt egy témában a Tanácsban döntést hoznak, s a kormány köteles e véleményről tudomást venni. A Länder pozícióját tovább erősítette, hogy olyan kérdésekben, melyek eredetileg a kizárólagos kompetenciájukba tartoztak, a szövetségi kormány a német érdekek megvédését az Unió intézményeiben átengedi a tartományok képviselőjének.

A holland kormány még 1991. szeptemberében a rendkívül ambiciózus, az integráció szupranacionális vonásait tovább erősítő Európai Politikai Unió tervével állt elő, a törvényhozás egyöntetű támogatásával. A tagállamok részéről az elképzelés a kormányközi konferencián hűvös fogadtatásban részesült, így a holland elnökség kénytelen volt visszakozni, s e helyett elkészíteni egy szerényebb szerződés-tervezetet az Európai Unióról. A Maastrichti Szerződés aláírását emiatt, bár igyekeztek titkolni, kudarcként élték meg a hollandok. Az egyezmény hazai fogadtatása ennek megfelelő volt; frusztráció jellemezte a politikusok megnyilatkozásait (Van Schendelen 1996, p.67.). A törvényhozás, bûnbakkeresés gyanánt, a ratifikációs eljárás révén fejezte ki nemtetszését: a vártnál sokkal tovább, mintegy fél évig tartott a folyamat, s több módosító indítvány elfogadásával a törvényhozás a korábbinál jóval nagyobb szerephez

juttatta magát integrációs ügyekben (azt ugyanakkor elutasították, hogy népszavazás döntsön a szerződésről). Olyan területeken kapott erősebb beleszólást a parlament, ahol az Európai Parlament csak korlátozott ellenőrzést tudott kifejezni, illetve amelyek közvetlen hatással voltak a belpolitikára. Egyrészt tökéletesítették az információhoz jutási eljárást (kötelezték a kormányt, hogy havonta juttassa el a törvényhozásnak, magyarázó szöveg kíséretében, az Európai Bizottság tervezeteit), másrészt kötelezővé tették, hogy a miniszterek a Tanács-ülés előtt és után tájékoztassák a bizottságokat, valamint hogy a kormány évente nyújtson be egy jelentést a Háznak az uniós szerződések végrehajtásáról. A Maastrichti Szerződést átültető törvénybe pedig beillesztettek olyan cikkelyeket, melyek szerint harmadik pilléres kérdésekben a kormány álláspontját, továbbá a döntést a gazdasági és pénzügyi unió harmadik szakaszára való áttérésről a törvényhozásnak jóvá kell hagynia (az első pillér vonatkozásában elegendőnek tartották az EP általi ellenőrzést).

A parlament lépésein túl az elkövetkező évek a holland kormányzati álláspontban is változást hoztak: több, számukra fontos ügyben szenvedtek vereséget (banánimport, új EU intézmények székhelyének megválasztása, a közös agrárpolitika reform stb.) (Van Schendelen 1996, p.70.), így attól kezdve a „több szupranacionalizmust” hozzáállás helyett a „több pragmatizmust” megközelítés lett a jellemző Hollandiában.

Belgiumban a Maastrichti Szerződés volt az első olyan alapító szerződés, melynek előkészítését a belga törvényhozás két háza már nemcsak figyelemmel követte, hanem még annak jóváhagyása előtt, 1991. júliusában meg is határozta azzal kapcsolatban az álláspontját. Mivel a Maastrichti Szerződést nemcsak a törvényhozás két házának kellett megerősítenie, hanem a regionális és nyelvi közösségek parlamentjeinek is, Belgium ratifikálta utolsóként az egyezményt (1993. október 30-án tudták csak közzétenni a szerződést a hivatalos közlönyben). Hozzá kell még tenni, hogy az egyezmény hatálybalépése egybeesett egy, a belga politikai rendszert alapjaiban megváltoztató, „föderalizáló” alkotmányreformmal. Így a már említett kezdeményezések életbelépése, valamint a parlament integrációs szerepének az Európai Unió létrehozása miatti átalakítása a többi tagállamhoz képest néhány év csúszást szenvedett. Az alaptörvénybe illesztett 168. cikk értelmében azóta a belga kormány köteles tájékoztatni a szövetségi törvényhozást az Unió alapító szerződéseinek felülvizsgálatát célzó tárgyalásokról. Egy 1993-as törvény pedig ezt a jogot a

közösségek és régiók parlamentjeinek is megadta. Ez utóbbi a már említett, a föderális szerkezetet, a régiók és közösségek hatalmának megerősödését okozó alkotmányváltozásnak (1993-94, életbelépés 1995) lett a következménye⁹⁸. Szintén 1993-ban, az 1980-as törvény módosításával, azaz egy új, 92quater cikkel, kötelezték a kormányt, hogy küldjön meg a szövetségi törvényhozásnak (valamint a régiók és közösségek parlamentjeinek) minden közösségi jogszabály-tervezetet. Ezekről továbbá a két ház határozatot fogadhat el, még mielőtt a Tanács döntésre jutna. Az 1995-ös választások után, amikor már az új alkotmánynak megfelelően alakult meg a Képviselőház és a Szenátus, alkalmazkodva az új, föderális szerkezethez, a két ház külön integrációs bizottságai helyett egy közös, ún. Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottságát hozták létre 1995. októberében.

Luxemburgban a Maastrichti Szerződés megerősítésekor egy parlamenti határozatot is elfogadtak, melyben egyrészt felkérték a kormányt, hogy tájékoztassa a törvényhozást az Unió ügyeiről és a közösségi jogszabály-tervezetekről, másrészt szorgalmazták a nemzeti parlamentek nagyobb szerepvállalását.

Írországban a kilencvenes évek elejére a parlamenti ellenőrző rendszer hiányosságai nyilvánvalóvá váltak, különösen más tagállami törvényhozások kontrollmechanizmusainak fejlődéséhez képest. A Közös Bizottság az EK Másodlagos Jogalkotására 1991-ben közzétett jelentésében saját hatáskörét elavultnak és túlzottan korlátozottnak minősítette (O'Halpin 1996, p.130.). Valószínűleg ezen dokumentumnak is ugyanaz lett volna a sorsa, mint elődeinek, azaz teljes érdektelenségbe fulladt volna, ha két esemény nem jön közbe. Az egyik maga a Maastrichti Szerződés volt, mely

⁹⁸ Érdemes elgondolkodni azon, hogy az európai integráció összefüggésében hová vezethet a belga régiók és közösségek jogalkotó és egyéb kompetenciáinak megerősítése, melyet az 1993-94-es alkotmányreform tett lehetővé. Belgium az egyik leggyengébben teljesítő tagállam, már ami az irányelvek átvételét illeti. Ez nem véletlen, hisz a legtöbb direktíva átvétele a regionális vagy közösségi hatóságok feladata lenne, s ezek felett a szövetségi kormány és törvényhozás nem tud befolyást gyakorolni. A régiók mulasztásáért is a szövetségi kormányt, mint Belgium uniós képviselőjét terheli a felelősség. Az is érdekes kérdés, hogy a kormányközi konferenciákon – az osztott hatáskörök miatt – kit is illet majd a részvétel joga a jövőben. Ezeket a témákat mielőbb egyértelműen kellene szabályozni, a kompetencia-viták elkerülése érdekében (De Winter – Laurent 1996, pp.87-88.). Azt is meg kell még jegyezni, hogy a belga alkotmány 8. cikke csak a belga állampolgársággal rendelkező személyeknek ad választójogot. Ez ellentétes az uniós állampolgárság azon folyományával, hogy a tagállamok állampolgárai a helyi választásokon bárhol szavazhatnak. Az Európai Bíróság utoljára 1998. júliusában marasztalta el Belgiumot, amiért az összeférhetetlenséget, a többszöri ígéret ellenére, még mindig nem szüntette meg. Előbb-utóbb azonban kénytelenek lesznek a szükséges újbóli alkotmánymódosítást végrehajtani. In: Euroatlanti Hírlevél, 1998. július 14., p.10.

alapjaiban és hosszú távra határozta meg Írország politikáját, így egyetlen választott képviselő sem engedhette meg magának, hogy ne vegyen róla tudomást. A másikat egy belpolitikai fejlemény jelentette, az, hogy az 1992. novemberi választásokon a korábbi kormányzópárt, a Fianna Fail meggyengült, így koalíciós partner után kellett néznie. A Munkáspárt nagy árat kért a kormányra lépésért; a parlamenti bizottsági rendszer megerősítése még a könnyen teljesíthető óhajok közé tartozott. 1993. májusában így létrehozták a két ház Közös Külügyi Bizottságát. A korábbi közös integrációs bizottság ennek egyik albizottságaként működött tovább. Az új testület presztízsét összetétele is mutatta: csupa fontos politikust delegáltak tagnak a pártok. Hatásköre is megnőtt, létrehozhatott albizottságokat, s ténylegesen hozzáfogott a közösségi jogszabály-tervezetek vizsgálatához. A parlament integrációs szerepét azonban akkor sem foglalták jogszabályba. 1995-től, igazodva az EU többi tagállamában látott fejleményekhez, ismét önálló testület felügyeli az európai ügyeket az Oireachtas-ban: a két ház Európai Ügyek Közös Bizottsága az ügyek jóval szélesebb körét tekinti át, mint elődje.

A Maastrichti Szerződés *Spanyolországban* is rávette a politikusokat arra, hogy – alkalmazkodva a nemzetközi tendenciához és az egyezmény szelleméhez - jobban áttekintsék a Cortes integrációs szerepét. Az 1994. májusában elfogadott törvény (tehát nem a szerződés megerősítéséről szóló, hanem egy másfél évvel később született, külön jogszabály) megerősítette az immár Európai Unió Közös Bizottság tájékoztatói jogait az EK jogalkotásáról: attól kezdve már az összes közösségi jogszabály-tervezetet joga van megkapni, nem csak a kompetenciájába tartozókat. A testület információhoz jutása, mint azt a 3.5.1. fejezetben látni fogjuk, más területeken is egyszerűbbé vált.

Ez a változás nemcsak az európai színtéren bekövetkezett módosulásoknak lett a következménye; mint más országokban is láttuk, nagyon is kézzelfogható belpolitikai fejlemények vezettek el ahhoz. Egyrészt a gazdasági helyzet nehezebbé válása miatt a közvélemény feltétlen támogatása a mélyülő integráció iránt csökkent, másrészt meggyengült, ha nem is borult fel, a pártok közötti Európa-politikai konszenzus. 1993-ban továbbá az 1982 óta töretlenül kormányzó szocialisták elvesztették abszolút többségüket, így kénytelenek voltak engedményeket tenni. A legnagyobb ellenzéki párt, a Néppárt (PP) fokozta erőfeszítéseit annak érdekében, hogy hatékony parlamenti ellenőrzés alá vonják a kormány integrációs politikáját. A PP a törvényhozásnak benyújtott reformjavaslata révén (Closa 1996, p.147.) a közösségi jogalkotás korábbi

fázisában akarta szerephez juttatni a Cortes EU Közös Bizottságát, s azt is felvetette, hogy a parlament készíthessen véleményt a közösségi tervezetekről, még mielőtt a kormány véglegesítené álláspontját. Annyira azért nem volt ambiciózus ez az elképzelés, hogy a parlamenti véleményt kötelezően követendőként akarta volna állítani a kormány elé, a törvényhozás azonban mégis leszavazta a javaslatot (minden párt a PP ellenében). Ehelyett a kormány jóval szelídebb javaslatát fogadták el, s így született meg a már említett 8/1994-es törvény.

Portugáliában már a kilencvenes évek elejére megerősítették a törvényhozás önálló információs bázisát (a könyvtárt ellátták az európai adatbázisokkal, illetve közvetlen kapcsolatot építettek ki az Unió intézményeivel és a brüsszeli portugál Állandó Képvislettel). Az 1992. első félévi portugál EU elnökség, a Maastrichti Szerződés utóöngéi, valamint amiatt, hogy ambiciózus elnöke lett a parlament Európai Ügyek Bizottságának, a törvényhozásban a figyelem középpontjába került az integráció. Ezt még csak fokozta, hogy a konzervatív CDS (és a kommunisták) népszavazást kívántak tartani a szerződésről. Ezt a nagy pártok ugyan ellenezték, de a dán példa láttán a különböző táborokhoz tartozó neves politikusok szintén a referendum mellett tették le a voksukat. A parlamentben eközben a szakbizottságok elkezdtek értékelni az egyezmény által az ő területükre gyakorolt hatást. A népszavazásra végül nem került sor, és a törvényhozás nagy többséggel megerősítette a Maastrichti Szerződést 1992. decemberében, de a politikai légkör immár végérvényesen megváltozott: ha nem is borult fel a konszenzus, Európa immár - ahogy Spanyolországban is – vitatémává vált. Először is, a Maastricht nyomán szükségessé vált alkotmánymódosítás arra is kiterjedt, hogy a parlament integrációs szerepét rögzítsék⁹⁹. Másodszor, az Európai Ügyek Bizottsága elnöke (korábban gazdasági miniszter, tehát befolyásos politikus) kitarlásának eredményeképp 1994. júniusában egy törvény révén új és erősebb hatáskörökkel ruházták fel a testületet (a kormány éves jelentésének átfogó értékelése, folyamatos tájékoztatás és konzultáció uniós ügyekről).

Az, hogy a portugál parlament újabb jogköröket tudott kiharcolni magának a kilencvenes évek elején, a fentiekén túl még két dolognak volt köszönhető. Az egyik,

⁹⁹ Az alkotmánymódosításra még a Maastrichti Szerződés megerősítése előtt sor került, 1992. november 25-én. Ez mintegy előfeltétele volt a ratifikációnak.

hogy mind 1987-ben, mind 1991-ben, a szociáldemokraták abszolút többséget szereztek a választásokon, így hosszú, instabilitással teli időszak után nyugodtabb parlamenti munka következhetett. Mint láttuk, Spanyolországban pont az abszolút többség elvesztése segítette elő az erősebb törvényhozási kontrollt integrációs ügyekben, de ott a szocialisták már a csatlakozás előtt négy évvel hatalomra jutottak, így az EK-ba való belépés idejére a politikai helyzet konszolidálódott. A másik, hogy a kilencvenes évekre maguk a képviselők is tapasztaltabbak lettek, s jobban tudtak élni a parlamenti „praktikákkal” saját jelentőségük fokozása érdekében. Ráadásul a közvélemény érdeklődése is megnőtt az integráció iránt, így kifizetődővé vált európai ügyekkel foglalkozni a törvényhozásban.

Görögországban eljárási változtatásokat vont maga után a Maastrichti Szerződés. Meglehetősen nagy késedelemmel, 1993. márciusában a parlament a házszabály módosításával (32A cikk) visszamenőleg megerősítette az Európai Közöségi Ügyek Bizottsága 1990-es létrehozását. A testületet felhatalmazták arra, hogy minisztereket idézhessen be acélból, hogy tájékoztatást adjanak a Tanács-ülések előtt és után. A parlament információhoz való jutásának jogát még később, egy 1994-ben elfogadott törvényben rögzítették.

Olaszországban az akkori belpolitikai zűrzavar következtében senki nem foglalkozott azzal, hogy a Maastrichti Szerződés nyomán felülvizsgálják a törvényhozás integrációs kompetenciáit. Mindössze annyi történt, hogy egy parlamenti határozattal arra kötelezték a kormányt, az Európai Tanács minden ülése előtt tájékoztassa a törvényhozást a tanácskozáson várható eseményekről.

Dániában a Maastrichti Szerződés megerősítése az első népszavazáson elbukott 1992-ben, s ez segített abban, hogy a képviselők még újabb jogosítványokat harcoljanak ki maguknak a kormány ellenőrzése terén. Ráadásul egy újabb „véletlen baleset” folytán egy élelmiszerekre vonatkozó irányelv tárgyalásakor az illetékes dán miniszter nem képviselte elég hatékonyan a dán érdekeket; a parlament ezt nehezményezve erősebb kontrollt kívánt gyakorolni a végrehajtó hatalom felett. Mindennek következtében gyakoribbak lettek az EU témájú viták a plenáris ülésen, az EGK Bizottságot Európai Ügyek Bizottságára keresztelték át, ülései után attól kezdve rendszeresen sajtóértekezletet tartottak, a testület és a szakbizottságok a korábbinál szorosabban

együttműködtek, valamint létrehoztak egy EU információs és dokumentációs központot a Folketingen belül annak érdekében, hogy alaposabb tájékoztatást tudjanak nyújtani a közvéleménynek. 1994. májusa óta a dán parlament döntése alapján a közösségi jogszabály-tervezetek vizsgálatát már a legkorábbi fázistól kezdve végzik, azaz azokkal nem csak a Tanács-beli döntés előtt közvetlenül ismerkednek meg a képviselők. Létrehoztak egy ún. EU-tanácsot, melyben helyet kaptak a Folketing képviselői, integrációs szakemberek és különböző érdekképviselői szervek.

1994. szeptemberéig a politikai felállás kedvezett az erős parlamenti szerepvállalásnak; a kormány álláspontját az Európai Ügyek Bizottsága az esetek 95%-ában jóváhagyta (Judge 1995, p.93.). Az 1994. szeptemberi választások után azonban az új kormány kevésbé volt fogékony a parlament véleményére, így gyakoribb lett az ütközés.

Az Edinburghban 1992. decemberében kapott mentességek következtében az 1993. májusi népszavazáson a dánok már áldásukat adták a Maastrichti Szerződésre, de az azzal kapcsolatos viták egészen 1998-ig elhúzódtak. Tíz állampolgár ugyanis a bíróság előtt megtámadta a szerződést aláíró Rasmussen kormányfőt, hogy ő több szuverenitásról mondott le, mint amennyit az ország alaptörvénye megenged. A dán legfelső bíróság 1998. áprilisi jogerős ítéletében „megvédte” a miniszterelnököt¹⁰⁰. Mindez csak újabb bizonyítéka a dánok érzékenységére a szuverenitással kapcsolatos kérdésekre. Az Amszterdami Szerződés megerősítette a maastrichti dán kivételeket, így az 1998. májusi népszavazás a politikusok félelmei ellenére problémamentesen lezajlott, nem akasztva meg ezáltal az integráció további mélyülésnek folyamatát.

Az *Egyesült Királyságban*, mint láttuk, a scrutiny eljárás reformjára már Maastricht előtt sor került. Az Európai Közösségekről szóló törvény 1993-as módosítása révén tették az EU szerződést a brit jogrend részévé, és annak három paragrafusa is a törvényhozás jövőbeli szerepével foglalkozik. Ezek erősebb parlamenti odafigyelést és parlamenti jóváhagyást, mint feltételt helyeztek kilátásba a Gazdasági és Pénzügyi Unió harmadik szakaszára való áttérés vonatkozásában. Az ECOFIN¹⁰¹ ülésekről, a gazdaságpolitikák koordinációját kilátásba helyező javaslatokról és az EMI¹⁰²

¹⁰⁰ In: „Rasmussen csatát nyert”, *Magyar Nemzet*, 1998. április 8.

¹⁰¹ Az EU tagállamok gazdasági és pénzügyminisztereiből álló Tanács.

¹⁰² Európai Pénzügyi Intézet.

tevékenységéről a pénzügyminiszternek mind e törvény alapján kell beszámolnia a törvényhozásnak. A brit Nemzeti Bank kormányzójának továbbá évente jelentenie kell a parlamentnek, s azt mindkét háznak határozattal kell jóváhagynia. A Brüsszelnek a középtávú gazdasági és költségvetési helyzetről benyújtandó értékelést szintén el kell fogadnia a törvényhozásnak. Ezáltal a Westminster a legerősebb jogosítványra tett szert az összes tagállami parlament közül a GPU vonatkozásában.

Mindez annak volt a következménye, hogy az akkor hatalmon levő konzervatívok vonakodtak egyértelműen állást foglalni a GPU utolsó fázisának ügyében és kialakultak egy opt-out (kívülmaradási) formulát az uniós szerződés egyik jegyzőkönyvének formájában arról, hogy belépésüket a parlament döntésétől teszik majd függővé. A kormány magatartásának fő oka abban rejlett, hogy akkor csak minimális többséggel rendelkezett a törvényhozásban, illetve a közvélemény is erősen megosztott volt a kérdésben. Az opt-out tehát az euroszeptikusoknak tett engedményként volt felfogható.

A GPU terve aggodalmat váltott ki a legtöbb tagállami törvényhozásban, főképp a demokratikus kontroll oldaláról. A képviselők általában abban látták a fő problémát, hogy a pénzügyi unió automatikusan, tehát minden demokratikusan meghozott döntés nélkül válik valóra bizonyos kritériumok teljesülésekor, és hogy bizonytalan, kinek tartozik elszámolással az Európai Központi Bank. Németországban és Hollandiában (mint láttuk), „erőben” nem sokkal elmaradva Westminsteről, szintén parlamenti jóváhagyáshoz kötötték a GPU harmadik szakaszára való áttérést, és az erről szóló kötelezettséget beillesztették a Maastrichti Szerződést a nemzeti jogba áttett törvénybe. A dánok 1992. decemberében Edinburghban, mint arról már szintén volt szó, a negatív kimenetű népszavazásnak köszönhetően, hogy mentsék a szerződést, az Unió vezetőitől megkapták az opt-out formulát, és a Folketing is elérte, hogy jóváhagyása nélkül nem lehet áttérni a harmadik szakaszra. *Megállapíthatjuk tehát, hogy az integrációs ügyekben általánosságban erős kontrollt megvalósító parlamentekben szenteltek nagy figyelmet a GPU-val kapcsolatos fejleményeknek.*

Még a parlamenti garanciák ellenére is a tagállamokban több helyütt megtámadták a GPU tervét. 1998. áprilisában a német Alkotmánybíróság utasított el két olyan, neves

közgazdászok által beterjesztett beadványt, mely megkérdőjelezte Bonn csatlakozását a pénzügyi unióhoz¹⁰³.

Az *Amszterdami Szerződés* a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez az uniós döntéshozatal átláthatóságára, a polgárközelibb Európa megteremtésére. Kötelező érvényű jegyzőkönyve a nemzeti parlamentekről, mint láttuk, szorgalmazza a tagállami törvényhozások erőteljesebb szerepvállalását, és hathetes időszakot biztosít vizsgálódásaik lefolytatásához. Ez utóbbi rendelkezés egyedülálló módon, tehát először a Közösség történetében, egy parlamenti bizottság, a brit Európai Jogalkotási Bizottság javaslatára, a brit kormány és a COSAC támogató közvetítése révén került be a szövegbe¹⁰⁴.

1998. végéig még csak néhány törvényhozás módosított eljárásain annak érdekében, hogy – összhangban az akkor még nem minden tagállam által ratifikált szerződéssel¹⁰⁵ – még tökéletesebb ellenőrzést tudjon megvalósítani. Az *Egyesült Királyság* kormánya a változtatásokat nem ellenezte, sőt az Amszterdamig vezető tárgyalásokon – az alsóházi bizottság utasításai alapján – szót emelt a nemzeti törvényhozások nagyobb bevonása mellett. Ez összefüggésben van azzal, hogy a szigetország nem feltétlenül pártolja a politikai integráció elmélyülését, s továbbra is a nemzetek Európájában gondolkodik. Ez pedig a tagállami törvényhozások megerősítésének pártolásával egyenértékű.

1998. elejére az Alsóház Európai Jogalkotási Bizottsága megfogalmazta a rendszer megújítására vonatkozó javaslatait, júniusban pedig az Alsóház reformjával foglalkozó bizottság véglegesítette terveit. A kormány novemberre állt elő saját verziójával, s a törvényhozás és a végrehajtó hatalom elképzelései közötti kompromisszumnak lett az eredménye a scrutiny folyamat 1998. november 17-én, a plenáris ülés által elfogadott revíziója. Ekkor hatályon kívül helyezték az 1990-es határozatot a parlamenti fenntartásról, s helyette egy újat hagytak jóvá, valamint módosították a Házzsabályt.

¹⁰³ In: „Rasmussen csatát nyert”, *Magyar Nemzet*, 1998. április 8.

¹⁰⁴ In: *The European Scrutiny System in the House of Commons*, by the Staff of the Select Committee on European Legislation, June 1997, p. 8.

¹⁰⁵ Az *Amszterdami Szerződés* a tagállami megerősítések után várhatóan 1999. májusában lép életbe.

Mindezek értelmében a parlamenti fenntartást kiterjesztették az Unió mindhárom pillérére, az állandó európai bizottságok számát háromra növelték, a kormányt tájékoztatási kötelezettségét pedig minden uniós dokumentumra kiterjesztették.

A britek tehát éllovasok voltak abban, hogy az Amszterdami Szerződés szellemében alakítsák a parlamenti ellenőrzés rendszerét. 1998. végéig más tagállamokban még csak tervek születtek a parlamenti kontrollmechanizmusok tökéletesítésére.

Az Amszterdami Szerződés által a harmadik pilléres ügyek egy része átkerült a közösségi pillérbe (külső határok ellenőrzése, menekültügy, bevándorlás-politika, az igazságügyi együttműködés polgári jogi kérdései), s emiatt *Franciaországban* - az újabb szuverenitás-átruházásból kifolyólag - ismételten alkotmánymódosításra van szükség¹⁰⁶. Felmerült a gondolat, hogy ezt az alkalmat fel kellene használni a parlament EU-s illetékességének kiszélesítésére, tehát például hogy elérjék, a 88/4. cikkely hatályát terjesszék ki a második és harmadik pilléres ügyekre, valamint a rendeleti szabályozás hatáskörébe tartozó kérdésekre is. 1995-ben Robert Pandraud, a Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációjának akkori, igen aktív elnöke egy más témájú alkotmánymódosítás alkalmából¹⁰⁷ indítványozta, hogy a fenti cikk legyen érvényes a második és harmadik pilléres ügyekre, valamint az EU intézményei közötti megállapodásokra. Hasonlóképp lépett fel a Szenátus-beli Delegáció elnöke, Genton szenátor is. A Nemzetgyűlés ezt a kezdeményezést, a kormány ellenében, először elfogadta, majd pedig mégis elvetette. 1998. februárjában a Lucien Lanier szenátor nevével fémjelzett jelentés (Lanier 1998), melyet a Szenátus el is fogadott, újra összefoglalta a francia modell hiányosságait, és tett Pandraud egykori felvetéseivel egybecsengő javaslatot azok korrigálására. 1998. folyamán a Nemzetgyűlést is sikerült meggyőznie a Szenátusnak a változtatások szükségességéről, s így - a kormánnyal folytatott alkudozás eredményeképp - az

¹⁰⁶ L. A francia Alkotmánytanács 1997. december 31-i határozata: "Az Amszterdami Szerződést csak az Alkotmány módosítása után lehet ratifikálni" (Györi 1998, p.62.). Alkotmánymódosításra csak a két ház együttes ülésének keretében kerülhet sor. A ratifikáció 1998. végéig nem történt meg; valószínűleg a francia törvényhozás az utolsók között fogja csak megerősíteni a szerződést.

¹⁰⁷ Ennek tárgya a népszavazásra bocsátható kérdések körének kiszélesítése és az egységes parlamenti ülésszak bevezetése volt.

alkotmány Amszterdam miatti revíziójának életbelépésétől¹⁰⁸ szélesedni fog a törvényhozás integrációs kompetenciája.

Hollandiában, mint láttuk, a harmadik pilléres ügyekben a törvényhozás szava köti a kormányt; mivel ezen ügyek egy része Amszterdam életbelépésével „megúszná” a parlamenti jóváhagyást, a holland eljárás felülvizsgálatára is minden bizonnyal sor fog kerülni.

Portugáliában az Amszterdami Szerződést 1998. őszén népszavazással hagyták jóvá. 1992-ben a referendum-kísérlet, mint láttuk, a nagy pártok támogatásának hiányában, kudarcot vallott. Ez időre azonban – tudva, hogy az Unió, a magas anyagi támogatás miatt, népszerű a lakosság körében – a kormány meg merte kockáztatni a konzultatív népszavazást. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy ebben a döntésben a megváltozott politikai helyzet is közrejátszott: az 1995 utáni szocialista kormánynak már nincs abszolút többsége. Így helyzete kiélezettebbé vált, s szüksége van a könnyű sikerekre.

Írorszában a szokásos módon népszavazásra és alkotmánymódosításra került sor az Amszterdami Szerződés révén, s ezúttal bekerült az alaptörvénybe egy utalás arra, hogy a kormány bizonyos lépések megtétele előtt kell hogy kérje a parlament hozzájárulását.

Olaszországban 1998-ban két törvényben is rögzítették, hogy a kormány már nemcsak a jogszabály-tervezeteket köteles megküldeni a parlamentnek, hanem a konzultációs jellegű dokumentumokat is, s hogy a tervezetokről véleményt alkothat.

Így tehát Amszterdam hatására a korábban gyenge kontrollt meghonosító országokban is történtek – ha nem is átütő erejű – változások.

Az egyes tagállami hatásokat, a modellválasztás okát, a modellek fejlődésének főbb állomásait és a modellek alapvető vonásait az I. táblázat összegzi.

¹⁰⁸ Az alkotmánymódosításra minden valószínűség szerint 1999. január 18-án kerül majd sor. In: Addendum – update to „The Specialised Committees on European Affairs in the Parliaments of the Member States and the Applicant Countries”, European Parliament, DG for Committees and Delegations, September 1998.

3.5. A tagállami modellek

Ebben a fejezetben az EU tizenöt tagállama közül az 1995-ig tag tizenkettő parlamentjeiben alkalmazott modelleket ismertetem. Ezek közül is a legjobban működő, tanulmányozásra leginkább alkalmas dán, brit, német és francia példát mutatom be részletesen, a többinek – mivel azok korántsem nevezhetők koherens, tanulságos modelleknek – csak a fő vonásairól szólok. E gyengébben teljesítő parlamentek tevékenységének ismertetésétől azonban nem lenne érdemes eltekinteni, mivel az ő működésük is értékes tanulságul szolgál Magyarország számára.

Tekintettel arra, hogy a legutóbb csatlakozott három ország tapasztalatai Magyarország számára különös jelentőséggel bírnak, hiszen ezen államok már a mai Unióhoz leginkább hasonlatos integrációba nyertek felvételt, az osztrák, a finn és a svéd törvényhozás integrációs tevékenységét külön fejezetben ismertetem.

A modellek bemutatását a csoportosításkor már részben említett szempontok alapján végzem, melyek alapján megítélésem szerint a leghatékonyabban fel lehet térképezni az egyes parlamenti megoldásokat.

Elemzésemben az alsóházak tevékenységére koncentrálok, mivel úgy vélem, Magyarország szempontjából ezeknek a tapasztalatai a leglényegesebbek. Az egyes jellemvonások bemutatásakor ugyanakkor említésszerűen foglalkozom a felsőházakkal is, illetve befejezésképp összegzem a kétkamarás törvényhozásokban alkalmazott megoldásokat.

3.5.1. *Jogszabályi keretek a parlament szerepéhez*

A tagállami alkotmányok mindegyike rendelkezik a szuverenitásnak nemzetközi szerződéssel, illetve nemzetközi szervezet javára történő korlátozásáról, alkotmányos hatáskörök átengedéséről vagy legalább nemzetközi kötelezettségek vállalásáról. A törvényhozások integrációs szerepével azonban nem foglalkozik minden alaptörvény. A belga, az ír, a francia, a német, a portugál, az osztrák és a svéd alkotmányban van szó a

Közösségnek történő szuverenitásátadásáról, tehát azok nevesítik is a nemzetközi szervezetet. A spanyol alaptörvény csak áttételesen, az uniós állampolgárság kacsán utal az EU-ra. Az Egyesült Királyság, írott alkotmány hiányában, az ún. European Communities Act révén próbálja meg összehangolni a parlamenti szuverenitást a közösségi jogrenddel (Ficsor 1997, p.526.). Az egyes modellekre vonatkozó legfontosabb jogszabályok a függelékben megtalálhatóak.

Meglepő módon *a legerősebb modellel büszkélkedő Dániában a leggyengébb a parlament integrációs szerepének jogi alapja*. Az 1953-as alkotmánymódosítás 20. cikke értelmében amennyiben a Folketing öthatodos többséggel jóváhagyja vagy népszavazás megerősíti, lehetőség nyílik a nemzetközi szervezetre történő szuverenitás-átruházásra¹⁰⁹. Az ország EK csatlakozására is ezen cikk értelmében nyílt mód. A parlament integrációs feladatairól nem szól az alaptörvény.

Az 1972-es csatlakozási szerződés 6. szakaszának 2. bekezdése azonban magában foglalja a kormány tájékoztatási kötelezettségét a parlament felé. Eszerint a Folketingben felállított bizottságot informálni kell a Dániában közvetlenül alkalmazandó vagy a Folketing jóváhagyását igénylő tanácsi döntésekről. A mandátumadásról azonban ez sem ejt szót.

Az erős modell alapja a belépéskor törvény alapján létrehozott EGK Bizottság első, 1973. március 29-i jelentése. Ebben szerepel, hogy a kormánynak egyeztetnie kell az EGK Bizottsággal a nagyobb jelentőségű EK politikai kérdésekben úgy, hogy közben tiszteletben tartják a parlament befolyását, de a kormány tárgyalási szabadságát is. Mielőtt pedig az EK Tanácsa nagy kihatású döntéseket hozna, a kormány a tárgyalási mandátumát az EGK Bizottság elé terjeszti megvitatásra. Ha azt a többség nem ellenzi, annak alapján tárgyal Brüsszelben.

Ebből látható, hogy különbség van a nagyobb jelentőségű ügyek között, melyekben csak konzultálni kell és azok között, melyekben már mandátumadásra (helyesebben, megerősítésre) van szükség. Ez az elhatárolás azonban az idők folyamán jelentősen

¹⁰⁹ Pontosan emiatt a cikk miatt rendelnek el népszavazást az integráció elmélyülésnek minden újabb állomásakor; a belépést, az Egységes Okmányt, a Maastrichti, illetve az Amszterdami Szerződést ennek alapján kellett népszavazással is megerősíteni Dániában.

átértelmeződött; mára gyakorlatilag a bizottság az összes olyan jogi dokumentum vonatkozásában, melyről az EU Tanács döntést hoz, jóváhagyja a kormány mandátumát.

A mandátumadást tehát nem az alkotmány vagy törvény, hanem egy nem is jogszabályi státuszú jelentés írja elő. A kormány és a bizottság 1973-as egyezségét további jelentések követték, melyek tökéletesítették az eljárást. Huszonöt év alatt összesen tíz ilyen, a törvényhozás és a végrehajtó hatalom integrációs témájú kooperációjáról szóló dokumentum született¹¹⁰. Időközben a Folketing házszabályában is rögzítették az Európai Ügyek Bizottsága működésének normáit (7. és 19. cikk). A mandátumadási gyakorlatot 1973 óta egyetlen dán kormány, a politikai élet egyetlen szereplője sem kérdőjelezte meg, így ez a hagyomány – dán értékelés szerint (Einersen 1998, p.3.) – mára már alkotmányerőre emelkedett. Szigorúan véve azonban mégis azt kell mondanunk, hogy *jogi értelemben – a megfelelő jogszabályok hiányában – a parlament szava nem köti a kormányt, így csak politikai felelősségről beszélhetünk Dánia esetében.*

Nem szabad elfelejteni, hogy a kormány ilyen fokú együttműködési készsége főleg annak a következménye, hogy általában csak a képviselők kisebb részét tudhatja biztosan maga mögött támogatóként a végrehajtó hatalom.

A dán modellt a legtöbb EU tagállam tanulmányozta saját rendszerének kialakításakor vagy tökéletesítésekor (például Franciaország¹¹¹). Különösen a legutoljára csatlakozott három EFTA-ország hasznosított sokat a dán tapasztalatokból.

A gyakorlatban második legerősebb modellel büszkélkedhető *Egyesült Királyságban* írott alkotmány hiányában az Európai Közösségekről szóló 1972-es törvényt kell először megvizsgálni. Ez közvetlenül nem szól a törvényhozás integrációs szerepéről. A mindössze tizenkét paragrafusból és négy mellékletből álló jogszabály arra koncentrál, hogy biztosítsa az EK jog érvényesülését az Egyesült Királyságban (a brit jogrend dualista felfogást követ). A 2. cikk a kormányt felhatalmazza a közösségi irányelvek rendeleti úton való átültetésére, s ehhez csak annyit tesz hozzá, hogy a rendeletek

¹¹⁰ In: Jens Adser Sorensen, a Folketing Nemzetközi Osztálya vezetőjének előadása Koppenhágában a TAIEX által szervezett szemináriumon, 1998. június 15.

¹¹¹ Az 1994-es alkotmánymódosítás előtt a Nemzetgyűlésben még egy jelentés is született a dán tapasztalatokról.

tervezetét azért mindkét háznak egyszerűsített eljárásban meghozott határozattal jóvá kell hagynia (Juhász 1998, pp.78-79.). Az 1972-es törvénynek az Egységes Európai Okmány, illetve a Maastrichti Szerződés miatti 1986-os és 1993-as módosításai a parlament ellenőrző szerepével csak a 3.4. fejezetben már ismertettek erejéig foglalkoznak.

A törvényhozás szerepét egy alacsonyabb szintű jogszabály, egy parlamenti határozat rögzíti, mely 1980-ban született, s azóta két revíziót ért meg, utoljára 1998. novemberében. A parlamenti fenntartás elve, mint látni fogjuk, legalábbis elméleti szinten, követőkre talált más tagországokban. Míg korábban hiányosságaként azt hozták fel, hogy a törvényhozás jogosítványait leszűkíti az első pilléres témákra, addig *a most érvényes határozat már a közösségi jogszabály-tervezeteken túl a közös kül- és biztonságpolitika közös álláspontjaira és akcióira, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés közös álláspontjaira, akcióira és megállapodásaira is kiterjed.* A határozat szerint Öfelsége minisztere nem adhatja hozzájárulását a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban az előbbiekhöz, ha azokról az Európai Scrutiny Bizottság még nem fejezte be vizsgálódásait, vagy amelyekről a Ház még nem határozott (tehát amelyeket az Európai Scrutiny Bizottság vitára ajánlott az európai állandó bizottságoknak és a plenárisnak, de azok még nem jutottak döntésre). A határozat ugyanakkor kikapukat is biztosít a kormány számára: a miniszter hozzájárulhat a javaslat elfogadásához Brüsszelben, ha az ugyan még parlamenti vizsgálat tárgya, de bizalmas, rutin jellegű vagy egyértelmű, esetleg lényegét tekintve megegyezik egy olyan javaslattal, melyről a parlamenti vizsgálódás már befejeződött. A kormánytag különleges okok esetén akkor is beleegyezhet a javaslatba, ha arról még nem zárult le a törvényhozási eljárás; ekkor azonban a döntés meghozatala után az első adandó alkalommal magyarázattal kell szolgálnia az Európai Scrutiny Bizottságnak, illetve ha már maga a Ház vizsgálódott az ügyben, a Háznak. A kormánynak tehát az Egyesült Királyság esetében is politikai felelőssége van.

Az Alsóház házszabálya részletekbe menően szabályozza az Európai Scrutiny Bizottság (143. cikk) és az európai állandó bizottságok (119. cikk) működését; még az időkeretet is megszabja a vita egyes fázisaihoz.

A brit szabályozás tehát igen aprólékos, de a jogszabályi hierarchiában meglehetősen alacsonyan rangsorolt normák révén határozták meg a törvényhozás jogosítványait.

Az előző két példával ellentétben *Németországban* a legmagasabbtól a legalacsonyabbig minden rangú jogszabály foglalkozik a parlament integrációs szerepével. A *Szövetségi Alkotmány* 23. cikke (Grundgesetz) nevesíti is az Európai Uniót, s mind a Bundestagra, mind a Bundesratra vonatkozóan rendelkezéseket tartalmaz az EU vonatkozásában. A cikk megerősíti a Bundestag és a Bundesrat információhoz jutási és véleménykifejezési jogát. Szintén e cikk alapján a szövetségi kormánynak lehetővé kell tennie, hogy a Bundestag kialakíthassa álláspontját egy tervezett EK jogszabállyal kapcsolatban még azelőtt, mielőtt arról megkezdődnek a tárgyalások Brüsszelben. *A szövetségi kormány köteles figyelembe venni a Bundestag véleményét (de az jogi értelemben nem köti a végrehajtó hatalmat).* Hasonlóképp a Bundesrat véleményét is érvényesíteni kell a szövetség döntéshozatalában, különösen, ha a szabályozandó kérdés a Länder hatáskörébe tartozik. A 6. bekezdés még *arra is feljogosítja a német felsőházat, hogy ez utóbbi esetben képviselőjük foglalja el a Németországot megillető helyet a Tanácsban.* A részleteket az alkotmány szerint törvényi úton kell majd szabályozni.

Az alaptörvény 45. cikke rendelkezik továbbá arról, hogy a Bundestagban fel kell állítani az *Európai Unió Ügyek Bizottságát, melyet a Bundestag feljogosíthat az őt megillető jogok gyakorlására* (hasonlóképp a dán Európai Ügyek Bizottságához). Parlamenti bizottságot általában nem ruháznak fel ilyen erős jogosítvánnyal. Ezen lépésre azért volt szükség, mert a szoros brüsszeli határidők miatt nem jutna idő a nemzeti törvényhozás minden grádicsának végigjárására, így azonban még megszülethet a német parlament álláspontja a brüsszeli döntés véglegesítése előtt.

Az 1993. március 12-én elfogadott „Törvény a Szövetség és a Bundestag EU-s ügyekben való együttműködéséről” megerősíti, hogy a Bundestag véleményt nyilváníthat integrációs kérdésekben, s hogy a kormány az alsóház állásfoglalására kell hogy alapozza brüsszeli tárgyalásait. Ugyanezen törvény részletezi, a szövetségi kormánynak hogyan kell tájékoztatnia a Bundestagot a kezdeményezett EK szabályokról, illetve hogy milyen kiegészítő információkat kell eljuttatnia a testületnek. Azt is leszögezi, hogy mindezen tájékoztatást jó előre meg kell adni, hogy maradjon idő a vita lefolytatására és az álláspont kialakítására.

A Bundestag *Házaszálya* (Geschäftsordnung) még részletesebben leírja a Bundestag által követendő eljárást (l. a 93. és a 93a cikkeket). Az 1994. decemberében elfogadott szöveg két alapelven nyugszik. Az egyik a Bundestag azon szándéka, hogy hatékonyabban közreműködhesse az uniós döntéshozatalban és a német álláspont alakításában. A másik, hogy biztosítsa EU-Bizottságának – az alaptörvény 45. cikkének megfelelő - különleges jogállását, az állandó szakbizottságokkal történő együttműködés garantálásával (Rahói 1998, p.63.).

Ezen túlmenően a Bundestag EU-Bizottsága is megfogalmazta a saját *ügyrendjét* (Grundsätze). Ez is kitér arra, pontosan mit kell tartalmaznia a kormány által megküldött tájékoztatónak. Ezen túl szerepel benne egy formanyomtatvány, melynek megfelelően kell rendelkezésre bocsátani a pótlólagos információkat a Bizottság által a Tanácshoz eljuttatott javaslatokról.

Németországban tehát – az eddig vizsgált két állammal szemben – mind az alkotmány, mind egy törvény igen részletesen szabályozza a törvényhozás integrációs szerepét. A Bundestag és a Bundesrat széles körű jogosítványokkal rendelkezik, de nincs mandátumadás vagy explicit parlamenti fenntartás, csak egy erős ajánlás a parlament álláspontjának figyelembe vételére. A Länder szava azonban a kompetenciájukba eső kérdésekben jogi értelemben is kötelező a végrehajtó hatalomra nézve. A szövetségi kormány így felelősséggel tartozik a törvényhozásnak, mely – amennyiben szükségét látja – konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújthat be ellene.

Franciaországban, mint láttuk, Maastricht hatására az alkotmányt is módosították, s ezáltal a törvényhozás integrációs kompetenciáit a legmagasabb rendű jogszabályban rögzítették. A 88/1-4. cikk értelmében a végrehajtó hatalom megküld minden, törvényhozási kompetenciába tartozó közösségi jogszabály-tervezetet a parlamentnek véleményezésre, és az határozatot fogadhat el róluk. Az így eljuttatott dokumentumokat hívják "E" jelűeknek. Az általános parlamenti gyakorlatban ez nem tűnik nagy vívmánynak; a parlamenti demokráciákban a törvényhozások hagyományosan határozattal fejezik ki véleményüket akkor, amikor nem hozhatnak kötelező érvényű és a jogszabályi hierarchiában magasabb helyre sorolt döntést. A francia politikában ez azonban mégis nagy előrelépésként értékelendő, mert az 1958-as Alkotmány korábban

ezt a gyakorlatot tiltotta. Ennek oka az volt, hogy a IV. köztársaság alatt a képviselők túl sokszor éltek határozathozatali jogukkal. A 88/4. cikk tehát hatáskör-visszanyeréssel ér fel a törvényhozás számára.

Következő lépésként - a képviselők eredményes harcának köszönhetően - 1994-ben *a delegációk tájékozódáshoz való jogát egy törvény által a közösségeken túl az uniós ügyek összességére is kiterjesztették Franciaországban (első, második és harmadik pilléres ügyek - a két utóbbiról szóló dokumentumokat hívják UE jelűeknek -; folyamatban levő tárgyalások; a Bizottság előterjesztései, fehér és zöld könyvek), s a Delegáció következtetéseket (konklúziókat) is megfogalmazhat ezekkel kapcsolatban (ez gyengébb jogosítvány a határozathozatalnál).*

További fejlemény volt, hogy ugyanebben az évben *Balladur* miniszterelnök egy *körlevélben* hívta fel az adminisztráció figyelmét arra, hogy a parlamentnek igenis lehet szava integrációs ügyekben¹¹². A körlevélben foglaltak szerint Franciaország képviselője Brüsszelben egy hónapon át nem szavazhat egy kérdésben, ha a két ház valamelyike kifejezte az érdeklődését a téma iránt és elkezdte a vizsgálódást. A kormány tehát elvileg csak a parlament állásfoglalásának megszületése után nyilatkozhat meg a Tanácsban. A brit törvényhozás által bevezetett parlamenti fenntartás intézményét explicite nem említi ugyan ez a jogszabályi hierarchiában alulra sorolt, ajánlás-jellegű dokumentum, ugyanakkor a delegációk gyakran az általuk készített konklúzióban javasolják a kormánynak a fenntartás alkalmazását vagy megszüntetését. Ez - a kötelező erő hiányának ellenére - jelentős előrelépés a korábbi ügymenethez képest.

Egy 1996. június 3-i *miniszterelnöki határozat* úgy rendelkezik, hogy a *Schengeni Végrehajtó Bizottság határozat-tervezetei* közül a törvényalkotáshoz kapcsolódókat meg kell küldeni a parlamentnek (ezek az "S" jelű dokumentumok), s a két ház delegációi következtetéseket fogalmazhatnak meg róluk.

¹¹² E témakörben már 1993. áprilisában született egy miniszterelnöki körlevél, de az még inkább csak a tájékoztatási kötelezettséget hangsúlyozta és konkrétumot nem tartalmazott.

A Nemzetgyűlés Hárszabálya VII. fejezete "A közösségi jogszabály-tervezetekhez kapcsolódó parlamenti határozatok" címet viseli. Ennek 151. cikke 1-4. pontjai pontosan rögzítik a Delegáció kompetenciáit, a parlamenti határozatok megszületésének mikéntjét. A mai változat az 1992. novemberi és 1994. januári módosítás után alakult ki, s ad útmutatót az alkotmány 88/4. cikkének gyakorlati alkalmazásához. A Szenátusban ugyanezen kérdésekről a Hárszabály 73. cikke rendelkezik, mely egy 1992. decemberi és egy 1995. novemberi módosításnak lett az eredménye.

Amikor befejeződik az Amszterdami Szerződés miatti alkotmányrevízió, attól kezdve meg fog növekedni a francia törvényhozás integrációs hatásköre. Az alkotmány 88-4. cikke akkortól érvényes lesz a második és harmadik pilléres előterjesztésekre, tehát ezekről is hozhat a törvényhozás majd határozatot. Ezen túl a kormány köteles lesz minden, a törvényhozás érdeklődésére számot tartó uniós dokumentumot eljuttatni a parlamentnek, attól függetlenül, hogy érvényes-e arra a 88-4. cikk¹¹³.

Az *olasz alkotmány* nem tartalmaz utalást az ország EU tagságára. A 11. cikk szerint a szuverenitáskorlátozás megengedett „olyan nemzetközi rend érdekében, melynek célja a nemzetek közötti béke és igazság biztosítása” (Furlong 1996, p.37.). Ez a megfogalmazás annak idején az ENSZ-be való belépés miatt került be az alaptörvény szövegébe. Az olasz Alkotmánybíróság 1973. évi ítélete ezen paragrafusra való hivatkozással ismerte el az EK jog közvetlen alkalmazhatóságát Olaszországban.

A parlament szerepére még mindig irányadó 1989-es *La Pergola törvény* kötelezi a kormányt, hogy számoljon be a törvényhozásnak, az olasz jogszabályok mennyire felelnek meg a közösségi normáknak, illetve hogy értesítse azt az Európai Bíróság olyan ítéleteiről, melyek hatással vannak az olasz jogalkotásra. A közösségi jogszabály-tervezeteket még az 1987-es Fabbri-törvény alapján köteles a kormány továbbítani a parlamentnek, mely azokhoz megjegyzést fűzhet. A végrehajtó hatalomnak ezen túlmenően jelentenie kell a törvényhozásnak az olasz részvételtől az európai politika alakításában, illetve Olaszország általános stratégiájáról félélévente, az Európai

¹¹³ In: Addendum – update to „The Specialised Committees on European Affairs in the Parliaments of the Member States and the Applicant Countries”, European Parliament, DG for Committees and Delegations, September 1998.

Bizottságnak az egységes piaccal, a szociális és gazdasági kohézióval kapcsolatos tevékenységéről pedig évente¹¹⁴.

A parlamenti kontroll megerősítése érdekében a törvényhozás mindkét háza módosított eljárási szabályain; a Képviselőház 1996. augusztusában (125-127. cikk), a Szenátus (142-144. cikk) még 1988. novemberében.

Az 1998. áprilisában jóváhagyott 128. sz. törvény (az 1995-1997-es évek Európai Közösségi Törvénye) és az Amszterdami Szerződést megerősítő 209/1998. (VI.16.) sz. törvény kiterjesztette az olasz parlament jogosultságát az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében: Ennek következtében a kormány köteles a konzultatív jellegű anyagokat és a harmadik pilléres dokumentumokat is a törvényhozás rendelkezésére bocsátani. Szintén 1998 óta törvénybe foglalt joga a parlamentnek, hogy véleményt alkosson a közösségi jogszabály-tervezetekről.

A nemzetközi tendenciáknak megfelelően, és mivel a belső politikai rendszer átalakítása lezárult, az olasz törvényhozásnak is szándékában áll erősíteni a parlamenti ellenőrzést az integrációs ügyek felett. A tervekben szerepel, hogy a készülő új alkotmányba beillesztenek majd egy, az Unióról szóló szakaszt, valamint tovább szélesítik a kormány parlament iránti kötelezettségeit. Jelenleg a törvényhozás jogosítványai nem nevezhetők túlzottan erősnek.

A *holland* alkotmány, az olaszhoz hasonlóan, nem rendelkezik az uniós tagságról, s csak a szuverenitás-átruházás körülményeivel foglalkozik; a 91-95. cikkek a törvényhozás beleegyezésétől teszik azt függővé. A 94. cikk kimondja, hogy a belső jogban nem lehetnek a nemzetközi kötelezettségekkel ellentétes rendelkezések. Mint láttuk, már a Római Szerződést átültető törvénybe bekerült egy cikk arról, hogy a kormány köteles évente jelenteni a törvényhozásnak az EK-beli fejleményekről, de a valóságban a végrehajtó hatalom 1992 óta már nem küldi meg ezeket a beszámolókat

¹¹⁴ Az 1999. február 5-én jóváhagyott 25. sz. törvény (az 1998. évi Európai Közösségi Törvény) egységesítette a parlament beszámolási kötelezettségeit és kiterjesztette az azokban tárgyalandó témák körét. Hatálybalépése óta a végrehajtó hatalomnak évente egyszer kell tájékoztatást benyújtania, minden év január 31-ig. In: *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, serie generale no. 35, 12-2-1999, pp.9-10. A témakört 1998. végéig ismertetem, ezért nem szóltam a főszövegben erről az új jogszabályról.*

(azóta már más eljárások léptek annak helyébe)¹¹⁵. Szintén említésre került, hogy a Maastrichti Szerződést megerősítő törvénybe bekerült két cikk a parlament szerepéről. A törvényhozás két házának házszabályában semmi sem szerepel közvetlenül az integrációs ügyekkel kapcsolatban. Így a kormány és a törvényhozás együttműködése, az egymás iránti kötelezettségek beváltása szokásjogi alapon történik, jogszabályi keret nélkül.

A *belga* alkotmány 34. cikke szerint „valamely hatáskör gyakorlását szerződés vagy törvény által át lehet ruházni valamely nemzetközi közintézményre”¹¹⁶. A Római Szerződés életbeléptetéséhez ezt annak idején elegendőnek találták, mivel azt hagyományos nemzetközi szerződésnek tekintették. Az 1993-94-es alaptörvény-reform óta azonban – annak ellenére, hogy az EU tagságot konkrétan azóta sem említi a szöveg - szerepel benne az a kitétel, hogy az Unió alapító szerződéseit felülvizsgáló tárgyalásokról tájékoztatni kell a szövetségi törvényhozást (168. cikk). Egy 1993-as törvény, mint láttuk, ez a jogot a regionális és nyelvi közösségek parlamentjeinek is megadta. Ugyanettől az évtől kezdve a kormányt az 1980-as törvényhez illesztett 92quater cikk révén arra kötelezték, hogy a közösségi jogszabály-tervezeteket küldje meg a szövetségi törvényhozásnak, hogy az határozatban fejthesse ki azokról a véleményét. A Képviselőház házszabályának 99. és 100. cikke pedig a kontroll lehetséges módzatait, az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága és a Képviselőház Európai Kérdések Tanácsadó Bizottsága működésének feltételeit részletezi. Egy 1993. júliusi parlamenti határozat révén rögzítették a kontroll gyakorlati lépéseit.

Luxemburgban, mint láttuk, a Római Szerződés miatt került be az alkotmányba egy cikk, mely lehetővé tette a nemzetközi szervezetekre történő szuverenitás-átruházást (49Bis cikk) (Németh 1995). A parlament integrációs szerepére vonatkozóan azonban semmilyen kitételt nem tartalmaz az alaptörvény (ahogy egyébként az ország Unió-beli tagságára sem utal). Ezt törvény sem szabályozza; egyedül egy, a Maastrichti Szerződés megerősítésekor elfogadott parlamenti határozat szolgál jogi alapul. Eszerint a kormány rendszeresen és részletesen köteles az európai ügyek összes vonatkozásáról, különösen az Unió működéséről informálni a törvényhozást. A Képviselőház házszabálya sem szól

¹¹⁵ In: *A holland Második Kamara válaszai a kérdőívre*, p. 2.

¹¹⁶ In: *A belga Képviselőház válaszai a kérdőívre*, p. 2.

külön az európai ügyek felülvizsgálatáról; a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottságára az állandó bizottságokra vonatkozó szabályok az irányadóak.

Írországban a belépéshez szintén alkotmánymódosításra volt szükség, mivel az 1937-es alaptörvény 6. cikke szerint a kormányzati, törvényalkotási és bírói hatalom forrása a nép, s ezeket csak az alkotmány által létrehozott szervek révén vagy azok felhatalmazásával lehet gyakorolni. Az EK tagsággal járó szuverenitás-korlátozás miatt ezt a kitételel fel kellett oldani. Azt a megoldást választották, hogy – a 6. cikk törlése vagy helyesbítése helyett – a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó fejezet 29. cikkébe új szakaszt illesztettek (29.4.3. szakasz), mely szerint Írország tagja lehet a Közösségnek, s megerősíti az alapító szerződéseket. 1973-ban kimondta továbbá ez a szakasz, hogy az alaptörvény egyetlen rendelkezése sem érvényteleníti a közösségi tagságból származó követelmények végrehajtása céljából az állam által elfogadott törvényt, meghozott intézkedést. Ugyanígy a közösségi intézmények által meghozott jogszabályok, elfogadott intézkedések érvényesülését is garantálta az ír alkotmány ezen cikke¹¹⁷.

A 6. cikkben szereplő megkötés miatt a Közösség, illetve az Unió további alapító szerződéseit minden esetben alkotmánymódosítással kellett jóváhagyni. A parlamentről ezek közül csak a legutóbbi esetben, az Amszterdami Szerződés megerősítésekor esett szó, amikor bekerült a szövegbe egy utalás arra, hogy a kormány bizonyos intézkedéseket csak a törvényhozás hozzájárulása esetén fogantathat.

A törvényhozás integrációs szerepéről tehát az alaptörvény közvetlenül nem rendelkezik; a 29.5.1. szakasz mindössze annyit állít, hogy a Dáil Éireann-nak be kell terjesztenie minden olyan nemzetközi szerződést, melynek az állam részévé válik.

Az Európai Közösségekről szóló 1972-es (csatlakozási) törvény alapvető rendelkezéseket tartalmaz Írország EK tagságával összefüggésben (az EK működését szabályozó szerződések felsorolása, a közösségi jog elsőbbségének kimondása, szabályok az irányelvek átültetésére vonatkozóan). A parlament, az Oireachtas szerepéről annyit mond a jogszabály, hogy a közösségi irányelveket átültető, törvénynél

¹¹⁷ A múlt idő használatát az indokolja, hogy az újabb alapító szerződések megerősítésekor a cikk e részét hatályon kívül helyezték.

alacsonyabb státuszú nemzeti jogszabályokat a kibocsátástól számított hat hónapon belül a törvényhozásnak jóvá kell hagynia (ezt, mint láttuk, az 1973-as törvény hatályon kívül helyezte). Ugyanez a törvény arra kötelezi a kormányt, hogy évente kétszer mindkét házat jelentésben tájékoztassa európai ügyekben.

Az Oireachtas Európai Ügyek Közös Bizottságának működésére és feladataira a házszabály 78A cikke és a testület ügyrendje irányadó. Meg kell jegyezni, hogy a házszabály csak általánosságban rendezi az ún. select, azaz különbizottságok hatáskörét, s nem szól magának az integrációs bizottságnak a jogosítványairól. A kompetenciát tehát csak az ügyrend rögzíti.

Ír megítélés szerint az ország alkotmánya reformra szorul, ezért 1996-ban megalakult az Oireachtas Összpárti Alkotmányügyi Bizottsága. Ennek egyik jelentésében szerepel, hogy „az alaptörvényt annak idején egy nemzetállamra szabták”..., s azóta az „EU tagság mély jogi és strukturális változásokat hozott, melyeket a 29. cikk nem tükröz megfelelően”¹¹⁸. A változtatást tehát több egyéb ok¹¹⁹ mellett leginkább az uniós tagság miatt tartják szükségesnek. Egy másik jelentésében ez a bizottság azt is megemlíti, hogy az új alkotmány nemzeti parlamenttel foglalkozó részének szólnia kell a közösségi jogalkotás és a demokratikus deficit kérdésköréről¹²⁰. Elképzelhető tehát, hogy a későbbiekben az Oireachtas integrációs szerepét a legmagasabb rendű jogszabályban határozzák majd meg.

Az 1978-as *spanyol* alkotmány 93. cikke engedélyezi, hogy az alaptörvényben meghatározott hatásköröket ún. organikus törvény¹²¹ által nemzetközi szervezetekre ruházzanak át, illetve hogy a kormány és a törvényhozás köteles a szerződésből eredő kötelezettségeknek eleget tenni. Az EK csatlakozáshoz ez a kitétel elegendő volt, így az ország belépése a Közösségbe nem járt alkotmánymódosítással. Maastricht nyomán

¹¹⁸ In.: *The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution: Constitutional Reviews*, kézirat, p.5.

¹¹⁹ Ezen egyéb okok: az észak-írországi helyzet, nemzetközi emberi jogi fejlemények, gazdasági-társadalmi változások, az alkotmány működése során szerzett tapasztalatok, néhány szakasz idejétmúlt volta, a szöveg nem megfelelő volta. In: *The All-Party Oireachtas Committee on the Constitution*, leaflet (az Oireachtas kiadványa).

¹²⁰ In: *Report on the work of the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution for the period July 1996 to April 1997*, Dublin, 13 May 1997, p.8.

¹²¹ Organikus törvény alatt az olyan törvényeket kell érteni, melyeket a Kongresszus, tehát az alsóház, abszolút többséggel hagy jóvá úgy, hogy a szövegről végső szavazást is tartanak (erre a normál törvényekhez nincs szükség). In: *a spanyol Kongresszus válaszai a kérdőívre*, p.3.

csak az uniós állampolgárság bevezetése miatt kellett apróbb módosítást végrehajtani¹²².

A parlament integrációs szerepével foglalkozó első jogszabály a 10/1985-ös törvény volt, mely rendelkezett a törvényhozás két háza közös testületének, az Európai Közösségek Közös Bizottságának a felállításáról. Ez, mint láttuk, csak korlátozott hatásköröket garantált a testületnek, s először 1988-ban, majd a Maastrichti Szerződés elfogadása után azt felül is vizsgálták. A ma is hatályos 8/1994-es törvény az immár Európai Unió Közös Bizottságot szélesebb jogosítványokkal ruházta fel, hogy „az a lehető legtöbb információval rendelkezzen az EU tevékenységéről”¹²³. Elfogadásától kezdve a kormány köteles az Európai Bizottság valamennyi jogszabály-tervezetét megküldeni a testületnek, s azok mellé rövid magyarázatot mellékelni, a lehető legrövidebb időn belül. A törvény részletesen meghatározza a bizottság feladatkörét.

Érdekes kérdés, hogy miért választottak Spanyolországban ilyen magas rangú jogszabályt (törvényt) ahhoz, hogy a Közös Bizottság felállításáról és hatásköréről rendelkezzenek. A magyarázat erre az lehet, hogy amennyiben a házszabályban rögzítették volna a testület létrehozását, a kormánynak nem lett volna közvetlen ráhatása arra, hogy azt mikor módosítják (tehát például, hogy megerősítik a bizottság jogosítványait). A spanyol jogalkotás menete szerint azonban – gyenge parlament lévén, végrehajtó hatalmi dominanciával - a törvények megsemmisítéséhez vagy módosításához szükség van a kormány (legalább hallgatóságos) beleegyezésére. A bizottság fennmaradása és stabilitása így garantált, bár ez azt is jelenti, hogy működésének megreformálása igen nehézkes. Mindennek megfelelően a Kongresszus és a Szenátus házszabálya nem is szól az Európai Unió Közös Bizottságáról.

Az 1976-os *portugál* alkotmányt több alkalommal módosították, hogy az megfeleljen a nyugat-európai követelményeknek (az eredeti, 1976-os változat ugyanis kissé marxistára sikerült) (Magone 1996, p.158.). Az 1992. novemberi (harmadik) változtatást a Maastrichti Szerződés tette szükségessé. A szövegbe bekerült Portugália

¹²² Az 1992. augusztus 27-i alkotánymódosítás a 13(2) cikket érintette; mai változata lehetővé teszi az uniós állampolgárok választójogát és választhatóságát a spanyol helyhatósági választásokon.

¹²³ Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, Boletín Oficial de España, BOE 120, Viernes 20 mayo 1994, p.15513.

elkötelezettsége az európai identitás iránt, valamint hogy a szubszidiaritás elvének, a gazdasági és társadalmi kohézió céljának tiszteletben tartásával az EU létrehozása érdekében bizonyos hatásköröket lehet közösen gyakorolni. Az 1/1992 sz. alkotmányerejű törvény révén a 200. cikket azzal is kiegészítették, hogy a kormány köteles időben tájékoztatni a törvényhozást az uniós ügyekről, illetve a 166. cikk értelmében a parlamentnek jogában áll ellenőriznie és értékelnie Portugália részvételét az EU-ban. Hozzá kell még tenni, hogy egy 1997-es újabb alkotmánymódosítás lehetővé teszi most már Portugáliában, hogy európai integrációs ügyekben népszavazást írjanak ki (az Amszterdami tartott referendum már ez alapján történt).

Az alkotmánynak a parlament integrációs szerepére vonatkozó rendelkezéseit a 20/1994-es törvény konkretizálja. A kizárólag a témának szentelt jogszabály meghatározza a parlamentnek megküldendő dokumentumok körét (szerződés-tervezetek, közösségi jogszabály-tervezetek, a Tanács-beli megállapodások tervezetei, konzultációs jellegű dokumentumok, EP-határozatok), megerősíti a kormány azon korábbi kötelezettségét, hogy minden év első negyedében jelentést nyújtson be a törvényhozásnak a portugál részvételről az EU-ban, valamint hangsúlyozza, hogy amennyiben a parlament kompetenciáit érintő kérdéseket vitatnak meg az Unió intézményei, akkor az ezekkel kapcsolatos javaslatokat a végrehajtó hatalom még időben a törvényhozás rendelkezésére bocsátja. Ez utóbbtól sürgős esetben el lehet térni, de utólag akkor is meg kell tartani a vitát. A parlament a törvény alapján megvizsgálja az Unió másodlagos jogalkotását, rendszeresen értékeli Portugália uniós helyzetét, különös tekintettel a pénzügyi programokra (strukturális és kohéziós alapok). Az Európai Tanács üléseinek alkalmával plenáris vitára is sor kerül. Az Európai Ügyek Bizottsága működéséről, feladatairól is szól a törvény (Portugália uniós fellépésének értékelése, a parlament integrációs szerepvállalásának bátorítása, EP-vel eszmecsere, szakbizottságok felé információ csatornázása, jelentés, esetleg határozati-javaslat készítés a plenáris felé).

A portugál házszabály igyekszik még jobban tisztázni az alkotmányban és a törvényben foglaltakat: a 37. cikk a szakbizottságok uniós feladatait foglalja össze.

Portugáliában tehát igen széles körűen, sokféle jogszabállyal támasztják alá a törvényhozás integrációs szerepvállalását.

Görögországban az alkotmány 28. cikke lehetővé teszi a nemzetközi szervezetekre történő szuverenitás-átruházást. Az ország uniós tagsága nyomán nem hajtottak végre alaptörvény-változtatást, beérték a 28. cikk felhatalmazásával (a tagság így explicite nem szerepel az alkotmányban). A törvényhozás integrációs szerepét a 2197/1994-es törvény 3., illetve a házszabály 32A cikke rögzíti. Ezek szerint a kormány köteles tájékoztatni a parlamentet közösségi ügyekben. Ezen belül évente jelentenie kell a törvényhozásnak az Egységes Okmány és a Maastrichti Szerződés végrehajtásáról, valamint a Görögország és az Unió közötti kapcsolatok alakulásáról. A parlament Európai Ügyek Bizottsága a házszabály által nyert létjogosultságot.

Összegzőképpen tehát azt mondhatjuk, hogy a 4. fejezetben bemutatandó három EFTA országgal együtt a törvényhozások integrációs szerepét csak öt országban (Németország, Franciaország, Belgium, Portugália, Ausztria) rögzíti a legmagasabb rendű jogszabály, az alaptörvény. Svédországban és Finnországban az ún. parlamenti törvények (a jogszabályi hierarchiában a rendes törvények fölé sorolt jogszabály) révén szintén erős jogi alapja van a parlamentek uniós tevékenységének. A többi államnál csak a szuverenitás-átruházás feltételeiről esik szó az alkotmányban. Luxemburgot leszámítva az alapítóknál a Római Szerződést megerősítő nemzeti törvénybe, a később belépőknél a csatlakozási szerződést ratifikáló törvénybe vagy pedig egy később meghozott törvénybe minden országban, tehát a gyenge modellel bírókban is, bekerültek cikkelyek a törvényhozások Európa-politikai feladatairól. Általánosságban a házszabályok is rendelkeznek a parlamentek integrációs testületeinek működéséről, bár ez alól Hollandia, Luxemburg, Írország és Spanyolország kivétel (a többi állandó vagy különbizottságra vonatkozó szabályok érvényesek az ezekben felállított uniós bizottságokra). Jogi szempontból a német, a francia, a belga, a holland, a portugál és a három EFTA ország parlamenti kontrollja a legmegalapozottabb.

Ebből az összegzésből kiderül, hogy *egy modell jogszabályokban rögzített ereje és tényleges ereje a gyakorlatban nem mindig van összhangban*. Mint láttuk, a kormánynak hagyományosan a legtöbb fejfájást okozó dán rendszer jogi alapja igen gyenge (kötelező érvényű jogi alapja a csatlakozást megerősítő törvény és a Piaci Bizottság felállításáról rendelkező törvény rövid utalását leszámítva nincs is), mégis a dán Európai Ügyek Bizottsága hetente kiad kötelező érvényű állásfoglalásokat. Később

meggyőződhetünk majd arról, hogy a papíron jóval erősebb német vagy különösen az osztrák ellenőrzés a valóságban nem ilyen hatékony. Ausztriában például három év alatt összesen csak 40 esetben fogalmazott meg véleményt a törvényhozás integrációs ügyekben¹²⁴.

Arról is meggyőződhetünk, *hogy egy modell nem erősebb és hatékonyabb attól, hogy magas rangú jogszabály szól róla*; alacsonyabb rendű norma révén is működhet a parlamenti eljárás kitűnően. Míg Franciaországban az alkotmány garantálja a törvényhozás jogát a tájékozódáshoz, addig az Egyesült Királyságban egy parlamenti határozat, Dániában pedig mindössze egy bizottsági jelentés révén sokkal erősebb kontroll működik a kormány integrációs politikája felett.

Mindezek ellenére a kisebb parlamenti hagyományokkal rendelkező országokban igenis fontos lehet, s a kontroll hatékonyságát növeli, ha a törvényhozásnak van jogi alapja arra, hogy beleszóljon az integrációs ügyekbe. A viszonylag gyenge modellt meghonosító, s a nemzeti szintén sem túl erős portugál parlament például a többi mediterrán országhoz képest rendszeres ellenőrzés alatt tudja tartani kormányát integrációs ügyekben, hisz az alkotmánytól a házszabályig többféle rangú jogszabály feljogosítja arra.

A parlamentek szerepére vonatkozó jogszabályok ismertetésekor végül szólni kell a törvényhozásoknak egy, az uniós tagságból eredő kötelezettségéről. Mint azt már láttuk, *az Európai Unióról szóló Szerződés N cikkelye szerint a tagállami törvényhozásoknak meg kell erősíteniük az alapító szerződések módosításait*. A legtöbb tagállamban ez a nemzetközi szerződésekre vonatkozó eljárások általános szabályai szerint történik, ezért nem is érdemes ezt külön elemezni. Németországban például csak annyi különleges megkötés van, hogy kétharmados többségre van szükség mindkét házban, ha az új szerződés elfogadása alkotmánymódosítást is eredményez.

¹²⁴ In: Bjørn Einersen, a dán parlament EU titkársága vezetőjének előadása a TAIEX által szervezett szemináriumon (Koppenhága, 1998. június 16.).

Érdemes e témával kapcsolatosan ugyanakkor sajátosságként megjegyezni, hogy az Egyesült Királyságban kizárólag a miniszterek tárgyalhatnak, köthetnek és ratifikálhatnak szerződéseket a korona nevében, a parlament pedig ezeket nem módosíthatja. Ebből következik, hogy *a szigetországban – eltérően a kontinentális hagyományoktól - elvileg a végrehajtó hatalom maga erősítheti meg az Unió alapító szerződéseinek megváltoztatását célzó egyezményeket.* Az ún. Ponsonby-szabály szerint ugyanakkor a kormány legalább 21 nappal a ratifikálás előtt megküldi a szöveget a törvényhozásnak, tájékoztatás céljából. Mindezek következtében az Európai Közösségekről szóló 1972-es törvény szerint a Közösséggel kapcsolatos új szerződéseket és szerződésmódosításokat a kormány maga a brit jogrend részévé teheti. A gyakorlatban azonban, tekintettel a Westminster érzékenységre európai ügyekben, a kormány a ratifikálás előtt törvényjavaslat formájában beterjeszti az elfogadandó szerződést a parlamentnek, és nem él delegált törvényalkotási lehetőségével. A Maastrichti Szerződés pedig, mint az előbb láttuk, meg is követeli a tagállami törvényhozások általi jóváhagyást.

Mindebből kiderül, hogy elvileg *a nemzeti törvényhozások szerepe az Unió alapító szerződéseinek módosításában minimális és ex-post jellegű* (hisz a szöveget megerősíthetik vagy elutasíthatják, de nem módosíthatják). Az EK másodlagos jogalkotásának figyelemmel követésére a legtöbb helyen jól működő ex-ante scrutiny-rendszert vezettek be, de a kormányközi együttműködés keretében maradó kérdések (a második és harmadik pillér, valamint a szerződésmódosítások) akár meg is menekülhetnek a részletes törvényhozási kontroll alól. A törvényhozásoknak ott a drasztikus igen vagy nem kimondása jut az új vagy módosított szerződések megerősítésekor, hacsak korábbi vizsgálódásaik során nem érintették a végül kész tényként eléjük tárt kérdéseket. Ez persze attól függ, hogy milyen tájékozási jogosítványokkal ruházták fel az egyes törvényhozásokat az Unió-beli fejleményekkel kapcsolatban.

3.5.2. Az integrációval foglalkozó parlamenti testületek

Mint láttuk, a csatlakozást megelőzően egyedül Dániában, az Egyesült Királyságban és Portugáliában, valamint – amint azt majd az 5. fejezet bemutatja – Svédországban

működött bizottság az integrációval, a majdani tagság körülményeivel való foglalatosságra.

A dán eredetileg Piaci, majd EGK Bizottságot az 1972. október 11-én elfogadott 447. sz. törvénnyel hozták létre. 1994-ben, követve az Unió megalakulását, nevet változtatott, s azóta Európai Ügyek Bizottságaként működik. Egyike a Folketing állandó bizottságainak, de a szokásjogon alapuló különleges jogosítványainak köszönhetően a parlament legerősebb bizottsága lett (a költségvetési mellett). Az egész parlament nevében hozhat döntéseket. Már több olyan javaslat is elhangzott, hogy Dánia térjen vissza az 1953-ban megszüntetett kétkamarás parlamenti rendszerhez, amikor is a nagy hatalmú Európai Ügyek Bizottsága szerepét a felsőház venné át¹²⁵. Így még erősebb kontrollt tudnának megvalósítani a kormány integrációs politikája felett, valamint nagyobb nyilvánosságot is biztosíthatnának az Unióval kapcsolatos kérdéseknek. Ezen elképzeléseknek azonban, úgy tűnik, megfelelő támogatottság híján, egyelőre nincs létjogosultságuk.

Az *Egyesült Királyságban* az Alsóházban ma már összesen négy integrációs kérdésekkel foglalkozó bizottság működik, három európai állandó bizottság és egy különbizottság. A brit házszabály szerint a különbizottságokat általában egy konkrét ügy megvizsgálására hozzák létre a ciklus elején; s a testület munkája végén jelentést ír. E testületekben az írásbeliség a lényeg. Az állandó bizottságok pedig hasonlítanak a kontinentális parlamentek állandó bizottságaihoz; leképezik a házat és törvényjavaslatokat, ügyeket vitatnak meg (szóbeli viták révén).

Az 1998. végi jogszabály-módosítások értelmében a korábbi Európai Jogalkotás Különbizottsága új nevet kapott: Európai „Scrutiny” Bizottságként (tehát eltűnt nevéből az utalás a különbizottsági státuszra, de ettől függetlenül az maradt) megvizsgál minden uniós dokumentumot, azok között szelektál, s a figyelemre méltókat vitára ajánlja, a téma függvényében, a három európai állandó bizottság egyikének. Az „A” Európai Állandó Bizottság mezőgazdasági, halászati, környezetvédelmi és regionális, a „B” Európai Állandó Bizottság pénzügyi,

¹²⁵ Ezt javasolta például Niels Helveg Petersen, aki több kormányban is betöltött különböző miniszteri tisztségeket, valamint Henning Christophersen EU biztos (Hegeland – Mattson 1996, p.213.).

társadalombiztosítási, külkapcsolati és belügyi, a „C” Európai Állandó Bizottság kereskedelmi, ipari, foglalkoztatási, oktatási, kulturális, média, sport és egészségügyi kérdésekben illetékes.

A *Bundestag* Európai Unió Ügyek Bizottsága 1994. decemberében alakult meg, s vette át elődjének, az 1991 és 1994 között működő EK Bizottságnak a helyét. Felállításáról a Maastrichti Szerződés nyomán szükségessé vált alkotmánymódosítás gondoskodott; létéről tehát a legmagasabb rendű jogszabály rendelkezik. Egyike a parlament állandó bizottságainak, s mivel eseti felhatalmazás alapján az egész törvényhozás nevében dönthet, egyike az alsóház legerősebb testületeinek.

A *francia alkotmány* 43. cikke hatban szabja meg az állandó parlamenti bizottságok számát. Így amikor a francia képviselők ráébredtek arra, szükség volna egy törvényhozási testületre ahhoz, hogy ellenőrizzék a kormány integrációs tevékenységét, bizottságot nem, csak ún. *delegációt* hozhattak létre. Ennek kevesebb jogosítványa van, mint egy állandó bizottságnak; mind a Szenátus-beli, mind a nemzetgyűlési Delegáció tájékoztató, kezdeményező és figyelmeztető szerepet tölt be az EU-val kapcsolatos ügyekben, de a plenáris üléshez közvetlenül nem terjeszthet be határozati javaslatot. Az utóbbi években, különösen amikor valamilyen ok miatt amúgy is módosítani kellett az alkotmányt, többször fellángolt a vita, ne emeljék-e a testületet bizottsági rangba (tehát hogy felemelik hétre a lehetséges bizottságok számát). A kérdés most, amikor az Amszterdami Szerződés miatt ismét változtatni kell a francia alaptörvényen, újra a felszínre került. A többségi vélemény egyelőre az, hogy meg kellene elégedni a delegációk jelenlegi státuszával, mert ha egy lenne az állandó bizottságok közül, nem működhetne a többi bizottság felé egyfajta előszűrőként, elszigeteltebb lenne a tevékenysége, kikerülne a hatásköréből minden a többi bizottság területéhez tartozó szakkérdés, s csak általános kérdésekkel foglalkozhatna, ráadásul - ahogy az a német Bundestagban történik - állandó konfliktusba kerülne a Külügyi Bizottsággal. A francia alkotmány szerint minden képviselő (és szenátor) csak egy állandó bizottságnak lehet a tagja. Így ha a delegáció bizottságként működne, megszűnne az a lehetőség, hogy a szakbizottságok képviseltetik magukat a testületben, s ez még elszigeteltebbé tenné az integrációval foglalkozókat a Nemzetgyűlésen, illetve a Szenátuson belül. Mindezek következtében valószínűleg nem változik a testület státusza a közeljövőben.

Az *olasz Képviselőházban* az Európai Unió Politikáinak Bizottsága az 1996. augusztusi házszabály-változtatás óta a ház XIV. állandó bizottsága. Korábban, létrehozásától, tehát 1990. júliusától, különbizottságként működött, így ezzel a módosítással a törvényhozás igyekezett nagyobb ranghoz juttatni a testületet.

A *holland alsóház* Európai Ügyek Általános Bizottsága 1994-ben alakult meg, az 1986-ban felállított Európai Ügyek Állandó Bizottsága utódaként. A törvényhozás 12 állandó bizottsága leképezi a minisztériumok struktúráját, de mivel az európai ügyek nem tartoznak kizárólag az egyik kormányzati szerv felügyelete alá, parlamenti kontrolljukkal egy általános hatáskörű testületet bízta meg (hasonlóan a Költségvetési Bizottsághoz). Az általános bizottság annyiban más, mint az állandó bizottság, hogy nem csak egyetlen minisztériumot felügyel, hanem bármelyiktől kérhet információt, és bárkit meghallgathat; hatásköre azonban nem tér el.

A *belga parlamentben* az állandó, a külön vagy ideiglenes és a vizsgálóbizottságokon túl léteznek ún. tanácsadó bizottságok, melyek fontos, állandóan felmerülő kérdésekkel foglalkoznak. Jelenleg két ilyen létezik összesen, az egyik a társadalmi emancipáció ügyére, a másik az európai kérdésekre szakosodott (1985-ben hozták létre). Ez utóbbi különleges voltát az adja, hogy – alkalmazkodva az 1993-94-es alkotmányreform szellemiségéhez – 1995. októbere óta a törvényhozás szövetségi testületeként is működik, Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága néven. Képviselő és szenátor tagjai is vannak, azaz azóta a két ház közösen is ellenőrzi a kormány integrációs politikáját. További speciális vonása, hogy – minden más hazai bizottságtól eltérően – munkájában EP képviselők is részt vesznek. Mivel az alkotmány erre csak ezen egy bizottság esetében ad lehetőséget, emiatt már nevében is meg kell különböztetni a többi bizottságtól (ez „comité d’avis”, a többi „commission”). Amennyiben a képviselőházi bizottság szükségesnek látja, a szövetségi bizottságtól függetlenül is ülésezhet.

A *luxemburgi Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága* 1989 óta egyike a Képviselőház állandó bizottságainak; semmilyen megkülönböztetés nem vonatkozik rá.

Írországban a Dáil és a Seanad Európai Ügyek Közös Bizottsága 1995-től működik, mint az Oireachtas elsődleges EU felelőse. A testület a két ház különbizottságaiból áll, melyek azonban külön-külön nem tevékenykednek (a házszabály különbizottságokra vonatkozó rendelkezései érvényesek rájuk).

A *spanyol Cortes*-ben megkülönböztetnek törvényhozó és nem törvényhozó állandó bizottságokat, valamint egyéb bizottságokat. A törvényhozó bizottságok aktívan részt vesznek a jogalkotásban, a kormány ellenőrzésében (külügyi, gazdasági stb. bizottságok). A nem törvényhozó állandó bizottságok meghatározott feladatokat látnak el (petíciós bizottság, mandátumvizsgáló bizottság). Az állandó bizottságokat a házszabály fel is sorolja. Nem állandó bizottságokat egy konkrét munka elvégzésére alakulhatnak, s a jogalkotásba nem szólhatnak bele. Az Európai Unió Közös Bizottság két fele a Kongresszus, illetve a Szenátus ilyen nem állandó bizottságaként fogható fel. Magának az 1985-ben alakult, majd 1994 óta a mai nevén működő Európai Unió Közös Bizottságnak a státusza különleges. Egyrészt a két ház európai ügyekben egyenrangú a testület által (nemzeti ügyekben a Kongresszus erősebb). Másrészt a kormány külön-külön elszámolással tartozik mind az alsóháznak, mind a felsőháznak, de nem egyszerre mindkettőnek. Ez egyes nézetek szerint megkérdőjelezi azt, hogy a bizottság tudja-e egyáltalán kontrollálni a kormány tevékenységét (Closa 1996, p.148.). A Külügyi Bizottság például, a Kongresszus állandó bizottságaként, eredményesebb lehet e téren. Másrészt a Közös Bizottság nem törvényalkotó bizottság, így a jogalkotás folyamatában nem vehet részt. Így például a testület nem kezdeményezheti a rá vonatkozó törvény megváltoztatását; ennek legális útja az, hogy a házbizottság engedélyezi a Közös Bizottságnak, hogy a kérdésre vonatkozó javaslatait továbbítsa a törvényalkotó joggal rendelkező Külügyi Bizottságnak. A Közös Bizottság tehát gyengébb a két ház állandó bizottságaihoz képest.

A portugál *Európai Ügyek Bizottsága* 1987-ben alakult, de mai hatáskörét a 20/1994-es törvény 4. és 5. rögzíti. Egyike a parlament állandó bizottságainak.

Görögországban csak 1990. júniusában alakult meg az első integrációval foglalkozó parlamenti testület. A házszabály csak Maastricht után, 1993. márciusától „legitimizálta” létezését. Mivel az állandó bizottságok számát a házszabály rögzíti, s

ezen nem változtattak, az Európai Ügyek Bizottsága egyike a törvényhozás különleges bizottságainak.

A kép tehát meglehetősen vegyes, így nem lehet kijelenteni, hogy melyik megoldás az ideális. A tagállamok kevesebb, mint felében a normál bizottsági struktúrában találtak gazdára az integrációs ügyek, azaz egy állandó bizottságot hoztak létre e céllal. Három kétkamarás parlamentben a két ház közös bizottságot működtet, melyek általában inkább kevesebb, mint több jogosítvánnyal rendelkeznek a többi bizottsághoz képest. Az EFTA országokat is beszámítva négy államban az integrációs bizottság magasabb rendű a többi bizottságnál, s akár teljes joggal felléphet a törvényhozás nevében. Két országban gyenge testületekre bízta az Európa-politika kontrollját. Az azért megfigyelhető, hogy az erős modellt meghonosító parlamentek integrációs testületüknek is nagy felhatalmazást adtak, így azok a törvényhozások rugalmasabban tudnak alkalmazkodni a sokszor kiszámíthatatlan brüsszeli történésekhez. Amennyiben ugyanis a döntéshozatal a nehezkesebb munkarendszerű plenáris ülésekre marad, a folyamat nagyon lelassulhat. A dán, az osztrák, a finn, és esetenként a német bizottság felléphet a plénum nevében, így azt tehermentesíti, és képes a gyors állásfoglalásra. Az is látható, hogy az ország alkotmányos, politikai berendezkedése erősen hat arra, hogy milyen fajta bizottságot, testületet (magasabb rendűt, állandó bizottságot vagy bizottsági státusszal nem rendelkező testületet) bíznak meg az integrációs ügyek vitelével.

3.5.3. Az integrációs ügyek parlamenti kontrolljának menete

Minden tagállami modell működésére érvényes egy általános séma: az Európai Bizottság, miután véglegesítette javaslatát (legyen az jogszabály-tervezet vagy egyéb dokumentum), azt eljuttatja az EU Miniszterek Tanácsának, pontosabban annak főtitkárságának. Mihelyst a dokumentum rendelkezésre áll az EU összes hivatalos nyelvén, azt megküldik a tagállamok brüsszeli állandó képviselőjén keresztül a nemzeti kormányoknak. Meg kell jegyezni, hogy ez a fordítási nehézségek miatt akár húsz napig is eltarthat. Az azonban már országonként különbözik, hogy a végrehajtó hatalomnak milyen határidővel, a dokumentumok milyen körét, milyen magyarázat kíséretében kell

eljuttatnia a törvényhozásnak, s hogy utána milyen jogosítványai vannak az előterjesztésekkel kapcsolatban a parlamenteknek.

Ebben a fejezetben részletesen ismertetem a négy legjobban működő modellt, majd pedig rövidebb terjedelemben szólok a további tagállami eljárásokról. Az egyes megoldások szakaszainak párhuzamos ismertetése zavarhoz vezetne, lehetetlenné tenné a parlamentek által követett kontrollmechanizmus, az egymás után következő lépések megértését. Ezért választom a hagyományos, országonkénti elemzést, a vertikális bemutatást; a tapasztalatokat csak ezután szűröm le, egy horizontális összeggel.

Dániában a kormány tájékoztatási köre a parlament felé mindenre kiterjed. A Külügyminisztérium a brüsszeli Európai Bizottság minden javaslatát és egyéb fontos dokumentumait elküldi az Európai Ügyek Bizottsága titkárságának három példányban, mielőtt azok dán nyelven a rendelkezésére állnak. Ezeket a Folketing EU Tájékoztatási Központjában jegyzékbe veszik, és így *mindenki számára elérhetőek*. Amennyiben sürgősen szükség van egy brüsszeli dokumentumra, azt az Internetről szerzik be. A Külügyminisztérium hetente listát készít arról, hogy milyen uniós dokumentumokat küldtek meg a bizottságnak, s ezt minden képviselőnek eljuttatják. Így a Folketing minden tagja értesül a beérkező anyagokról és igény esetén meg is kaphatja azok közül az öt érdeklőt.

A bizottsághoz magukon a dokumentumokon kívül ún. jegyzékeket (note) is eljuttatnak az egyes uniós dokumentumokról. Ezeket mindig a témában illetékes minisztérium készíti, de az integrációs ügyekben koordináló Külügyminisztérium küldi meg a Folketingnek. Ezek 95%-a ma már nyilvános (Einersen 1998, p.7.).

A brüsszeli Bizottság fehér és zöld könyveit szintén megkapja és meg is vitathatja a dán testület. 1996-ban az Európai Ügyek Bizottsága új tárgyalási módot vezetett be az ezekkel való foglalatosságra, a *meghallgatások és olvasatok rendszerét*. A meghallgatás és az azt követő olvasat nyilvános, s ezeket a témában illetékes szakbizottság bevonásával tartják. A tanácskozás alapjául nemcsak a brüsszeli dokumentumok szolgálnak, hanem a kormány azokról készített elemzése, valamint bármely, a téma iránt érdeklődő külső szervezet írásos véleménye. A meghallgatás kezdetén a bizottságok

jelen levő politikusi kérdéseket intéznek a meghívott szakértőkhöz (ők lehetnek az EU intézményeinek munkatársai, külső szervezetek képviselői). A meghallgatást követő olvasaton a bizottságok már teljes létszámban részt vesznek. A kormány illetékes tagja ismerteti a kormány álláspontját a kérdésben, majd vita következik. A tanácskozás végén a pártok szóvivői nyilatkozhatnak a témában vallott véleményükről. Ezután az Európai Ügyek Bizottsága kidolgoz egy álláspontot a zöld vagy fehér könyvről, melyet megjelentetnek és minden érdekelthez, így a brüsszeli Bizottsághoz is, eljuttatnak.

1997. januárja óta a kormány köteles ún. *alapjegyzet*et készíteni az Európai Bizottság minden fontos dokumentumáról, és azt eljuttatni a Folketingnek legkésőbb tíz héttel az után, hogy a dokumentumot megkapta az EU Tanács. A Külügyminisztérium által összeállított heti listán megjelölik, hogy melyekről készül ilyen alapjegyzet. Bármely szakbizottság kérheti, hogy a kormány egy általa fontosnak tartott dokumentumról is készítsen egy elemzést.

Az alapjegyzet tartalmazza a következőket: a dokumentum címe, háttere és tartalma, a témára vonatkozó dán szabályozás, a jogszabály-tervezet várható jogi és pénzügyi következményei, esetleg az érdekképviselők álláspontja.

Amikor a brüsszeli Bizottság egy dokumentuma felkerül a Tanács-ülés napirendjére, a Külügyminisztérium az Európai Ügyek Bizottsága ülése előtt legalább egy héttel eljuttat egy ún. *aktualizált jegyzet*et a parlamentnek. Ebben szerepelnek a dokumentummal kapcsolatos legújabb fejlemények (minden, ami az alapjegyzet elkészülte óta történt a dokumentummal a Tanács-üléseken, az Európai Ügyek Bizottságában, az EU elnökség által javasolt esetleges kompromisszumos megoldások, az Európai Parlament módosító javaslatai stb.). *A jegyzet azonban nem tartalmazza a kormány álláspontját; az illetékes miniszter azt csak az ülésen szóban közli a bizottsággal.* Arról, hogy a jegyzeteknek mit kell tartalmazniuk, a kormány és a parlament 1996-ban állapodott meg.

Mindezeket egybevetve, beleértve a parlamenti szakértők által készített anyagokat is, évente több mint ezer dokumentum jut el a dán Európai Ügyek Bizottságához.

A bizottsági üléseken a legfontosabb napirendi pontok mindig a következő héten sorra kerülő EU Tanács ülésein szereplő kérdések. A kormány a Tanács-ülés napirendjének

első változatát a bizottsági ülés előtt tíz nappal küldi meg, majd négy nappal a tanácskozás előtt a jelzi, hogy a napirenden szereplő kérdések közül melyekben fog tárgyalási álláspontot benyújtani.

A tanácskozás kezdetén a témában illetékes miniszter felsorolja ezeket a kérdéseket, s a nagyobb jelentőséggel bírókról elmondja, hogy áll azok tárgyalása. Azokról az ügyekről, melyekben döntés várható a soron következő Tanács-ülésein, és így jóvá kell hagyatni a törvényhozással a mandátumot, részletes elemzést ad. Ismerteti a legfrissebb fejleményeket, s megindokolja a kormány álláspontját. Ezután a képviselők, különös tekintettel a pártok szóvivőire, kérdéseket tesznek fel, illetve kifejtik a frakciók véleményét az adott témában. A miniszteri viszontválasz után a vita igény esetén folytatódhat. Végül a bizottság elnöke összefoglalja a vitát, levonja a következtetéseket, *de nem rendel el formális szavazást*. Általában megállapítja, hogy a többség nincs a javaslat ellen. Ezzel szóbeli mandátumot kap a kormány az ismertetett álláspont képviselésére a Tanács ülésén. Amennyiben a helyzet nem egyértelmű, tehát a kormány álláspontját nem támogatják nyilvánvalóan a képviselők, mégis sor kerülhet szavazásra. Ilyenkor a bizottság tagjai nem egyenként voksolnak, hanem a pártok szavazatának súlya a plenáris ülésen képviselt arányuknak felel meg. A kormány tárgyalási álláspontját tehát akkor utasítja el a bizottság, ha 90 vagy több ellenszavazat gyűlt össze (tehát a 179 képviselő több mint fele elutasítja a javaslatot).

A mandátum elutasítása esetén a miniszternek két választási lehetősége van. Vagy a helyszínen megváltoztatja a tárgyalási pozíciót és azt rögtön jóvá is hagyatja a bizottsággal, vagy pedig később újra a testület elé járul egy új szöveggel.

A kormányzati álláspont elutasítása nem gyakori esemény. Az azonban rendszeresen előfordul, hogy a kormány – a bizottsággal folytatott vita után – megváltoztatja eredeti tárgyalási mandátumát. Mivel a minisztériumok munkatársai az első Európai Ügyek Bizottsága-beli megmérettetéstől kezdve nyomon követik egy-egy közösségi jogszabály-tervezet sorsát, időközben figyelembe tudják venni a képviselők többségi véleményét, így a mandátum jóváhagyásakor már egy felülvizsgált álláspontot vehetnek kézbe a honatyák. Ez is magyarázat arra, hogy miért van csak ritkán nyílt ütközés a mandátum elbírálásakor a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között (Einersen 1998, p.4.).

Amennyiben a Tanács-ülésen olyan kérdésben is dönteni kívánnak, amelyre nem terjed ki a kormány mandátuma, az illetékes dán miniszter fenntartással él addig, míg az Európai Ügyek Bizottsága össze nem ül, és meg nem vitatja az ügyet. Ez nagyon hasonlít a britek által bevezetett parlamenti fenntartás intézményéhez.

Az Európai Tanács ülései előtt a dán miniszterelnök megjelenik az Európai Ügyek Bizottsága előtt. Ismerteti az állam- és kormányfők tanácskozásának napirendjén szereplő kérdéseket, s vázolja a dán álláspontot. A képviselők ezután kérdéseket tehetnek fel, a pártok szóvivői pedig kifejtik véleményüket. Azokban a kérdésekben, melyekben az Európai Tanács konkrét döntéseket hoz, a miniszterelnök tárgyalási mandátumot nyújt be a bizottságnak, vagy utal a korábban már jelzett mandátumokra. Ugyanakkor az Európai Tanács találkozóin ritkán hoznak konkrét döntéseket; inkább csak irányvonalakat fektetnek le, s a jogi formulákat a Miniszterek Tanácsa későbbi ülésein dolgozzák ki.

Az állam- és kormányfők félévenkénti egyeztetése után az elnökségi következtetéseket (a tanácskozás végén elfogadott dokumentumot) eljuttatják a bizottságnak, s a miniszterelnök ismét megjelenik a bizottság előtt, hogy beszámoljon az elért eredményekről. Ekkor ismét feltehetnek kérdéseket a képviselők, s vita is kialakulhat.

A kormányközi konferenciákat szintén nyomon követi a dán Európai Ügyek Bizottsága. A tárgyalásokon részt vevő miniszter rendszeresen beszámol a testületnek, s minden dokumentumot, beleértve a többi tagállam és a soros elnökség javaslatait is, azonnal továbbítanak a bizottságnak.

Dániában szinte sosem fordul elő, hogy a bizottsági üléseken a miniszter helyett egy hivatalnok tegyen eleget a megjelenési és tájékoztatási kötelezettségnek.

Az *Egyesült Királyságban* az ügymenetre az Alsóház Hárszabályának vonatkozó részei (a már idézett 119. és 143. cikkek) az irányadóak. Eszerint az Európai Scrutiny Bizottságot azért hozták létre, hogy megvizsgálja az uniós dokumentumokat, hogy jelentést készítsen azok politikai és jogi jelentőségéről, és hogy - amennyiben

szükségesnek tartja - ajánlja a Háznak (illetve európai állandó bizottságainak) további vizsgálódás folytatását. Az eljárás tehát két fokozatú lehet. Egyrészt végződik az Európai Scrutiny Bizottságban, amikor is a testület a kérdéses dokumentum megvizsgálása után feloldja a parlamenti fenntartást (tehát úgy ítéli meg, nincs szükség további törvényhozási fellépésre, a kormány hozzájárulhat a javaslat elfogadásához). Amennyiben viszont az Európai Scrutiny Bizottság véleménye az, hogy a téma további parlamenti megfontolást igényel, azt továbbítja a kérdésben illetékes három európai állandó bizottság egyikének (kétfokozatú eljárás), s akár plenáris vitára is sor kerülhet. Ilyenkor csak a plenáris határozat megszületése után szűnik meg a fenntartás.

A parlamenti fenntartásra az egyik híres példa az volt, amikor 1994. szeptember 26-án a Közlekedési Tanácsban az Egyesült Királyság képviselője, arra való hivatkozással, hogy a brit törvényhozás még nem fejezte be vizsgálódásait, nem szavazott meg egy vasúttal kapcsolatos irányelv-tervezetet (Judge 1995, p.93.).

A brit fenntartás intézménye elvileg igen erős törvényhozási befolyást biztosít. A gyakorlat azonban nem minden esetben támasztja alá ezt a megállapítást. A kormány megteheti ugyanis, hogy még a Tanács-beli szavazás előtt ír a parlamentnek, és kéri, hogy járuljon hozzá egy jogszabály-tervezet elfogadásához. Amikor sor kerül a döntéshozatalra a Tanácsban, a kormány választhat: vagy él a fenntartással, vagy elfogadja a javaslatot és utólag megpróbálja meggyőzni igazáról a törvényhozást. A fenntartás azáltal is megkerülhető, hogy a minősített többségű szavazás révén a kormány képviselőjét akár le is szavazhatják a Tanácsban. Mindez azt bizonyítja, még ha a törvényhozás papíron megkerülhetetlen is a parlamenti fenntartás alkalmazásával, akkor is maradnak kikapuk a végrehajtó hatalom számára.

A Hárszabály 143. cikke pontosan meghatározza azon dokumentumok körét, melyek vizsgálata a fentiek szerint történik. Ebből kiderül, hogy a scrutiny eljárás legutóbbi, 1998. novemberi módosítás óta már az Unió mindhárom pillérére, valamint az Európai Bizottság zöld és fehér könyveire is kiterjed. A dán eljárásban azonban, mint láttuk, az Európai Bizottság saját jogkörben meghozott jogszabályai is parlamenti vizsgálódás tárgyát képezik, az Egyesült Királyságban azonban nem.

A kormány a dokumentumokat a kézhezvételtől számított két napon belül köteles eljuttatni a törvényhozás mindkét házának, s tíz napon belül pedig egy magyarázó szöveget is be kell utólag nyújtania. Ennek tartalma hasonlatos a dán alapjegyzethez, de annál bővebb: a dokumentum által szabályozni kívánt tárgykör, az esetleges korábbi parlamenti vizsgálat eredménye, az ügyben illetékes minisztérium, az előterjesztés jogalapjául szolgáló alapító szerződés cikkely, az alkalmazandó döntéshozatali eljárás, valamint a szavazási rend a Tanácsban, az Egyesült Királyságra gyakorolt hatás, a szubszidiaritás elvének figyelembe vétele, a kormány álláspontja, a döntés várható pénzügyi következményei, az uniós intézmények tárgyalási menetrendje. A magyarázó szövegből tehát – ellentétben a dán kiegészítő jegyzettel - a kormány álláspontja is kiolvasható. A magyarázó szöveget, illetve amennyiben az később kiegészítésre szorul, a kiegészítő magyarázó szöveget nyilvánosságra hozzák.

Az Európai Scrutiny Bizottság minden szerda délután négy órakor ülészik. Napirendjére azok a dokumentumok kerülnek fel, melyekről a magyarázó szöveg hétfő délig megérkezik a titkárságra. A munkatársak összesítést készítenek az anyagokról, melyet megkap az összes különbizottság és a bizottság tagjai. Ezután a testület mindig három kérdésben foglal állást: elegendő információ áll-e rendelkezésre a döntéshez, van-e a dokumentumnak politikai vagy jogi jelentősége¹²⁶, kell-e róla vitát tartani. A bizottságban a döntéshozatal általában egyhangúlag történik, de esetenként elrendelhetnek szavazást, akkor a voksok egyszerű többségére van szükség a javaslat elfogadásához.

Míg Dániában az eljárás lényegi része, mint láttuk, szóbeli, addig az Egyesült Királyságban inkább írásbeli. A csekély jelentőséggel bíró dokumentumokról a bizottság jelentést készít, de további vitát nem javasol, így a parlamenti eljárás befejeződik, a fenntartás megszűnik. A fontos előterjesztések esetében a döntést el lehet halasztani, ha még fontos információk várhatók (például a Tanács munkacsoportjaiban történtekekről). Az is előfordulhat, hogy a magyarázó szöveg nem szolgáltat elegendő információval; ilyenkor kiegészítő tájékoztatást kérhetnek a kormánytól. A miniszteri válasz történhet írásban, de ha sürgős ügyről van szó, szóban. A bizottság csak ezután hozza meg döntését. Végül a különbizottság az ügy nagy jelentősége esetén vitát

¹²⁶ *Jogi jelentőség alatt azt értem, hogy vitatja-e bárki a dokumentum jogalapját.*

kezdeményezhet valamelyik európai állandó bizottságban vagy a plenáris ülésen. Ez utóbbi látványosabb és a média érdeklődését is jobban felkelti, de a bizottsági vita mindig alaposabb.

Hacsak a miniszter javaslatára a Ház nem dönt másként, akkor a vitára javasolt előterjesztések automatikusan a témában illetékes állandó európai bizottsághoz kerülnek (a plenáris tehermentesítése végett). Ezekben az eljárás – ellentétben a vitát kezdeményező különbizottságban folytatott gyakorlattal - elsősorban szóbeli: a testület tagjai egy órán keresztül kérdéseket intézhetnek az illetékes miniszterhez. Ezután a bizottság maximum másfél óra terjedelemben megvizsgálja a kormánynak a témában vallott álláspontját, amelyhez módosító javaslatot is be lehet nyújtani. A bizottság a kormány javaslatát elfogadhatja változatlan formában, módosítással, vagy akár el is utasíthatja azt. Határozatáról a plenáris ülést egy jelentésben tájékoztatja, mely arról vita nélkül dönt, s ezáltal befejeződik a kétfokozatú eljárás. Ha az Európai Scrutiny Bizottság plenáris vitát javasolt és azzal a kormány egyetért, sor kerül a plenáris tárgyalásra is (ezt l. részletesebben a 3.5.9. fejezetben).

Meg kell jegyezni, hogy a kormány elvileg nem köteles a parlamenti határozatban foglaltak szerint cselekedni Brüsszelben; csak politikai felelősséggel tartozik a törvényhozásnak. A dán rendszertől eltérően az Egyesült Királyságban nincs mandátumadás, de a dokumentumok vizsgálata nagyobb alaposággal történik; kimutatható, hogy a törvényhozás munkálkodása több kérdésben igenis befolyásolta a brit kormányzati álláspontot (Tordoff 1996, p.35.). A kormány magyarázó szövegeinek és a parlamenti jelentéseknek a nyilvánosságra hozatala átláthatóbbá teszi a folyamatot, s a fenntartás intézménye ráveszi a kormányt arra, hogy minden információt megadjon vizsgálódásaihoz a törvényhozásnak. A rendszer gyengesége, hogy az integrációs témájú plenáris vitákhoz a kormány egyetértésére van szükség; s ez csorbítja a törvényhozás önállóságát. További hiányosság, hogy a Tanács-ülésekről minimális információ jut csak el az illetékes parlamenti bizottsághoz. A napirendet a testület csak az utolsó pillanatban szokta megkapni, s a történekekről sincs rendszeres szóbeli beszámoló; a miniszterek általában nagy késéssel, írásban hajlandóak nyilatkozni. Ez alól kivételt képez, hogy a miniszterelnök az Európai Tanács üléseit követően tájékoztatja a plenáris ülést. Az Európai Scrutiny Bizottság 1996-ban javasolta ugyan a

dánhoz hasonlatos meghallgatási rendszer bevezetését a Tanács-ülések előtt és után¹²⁷, de ennek egyelőre nem volt fogantatja.

Dániához hasonlóan az Európai Scrutiny Bizottság is tart rendszeres szóbeli meghallgatásokat az Unió aktuális ügyeiről (1995-96-ban 12 ülésen foglalkoztak a kormányközi konferenciával) (Juhász 1998, p.88.). Szintén megegyezik a dán testületben látottakkal, hogy a brit különbizottság is évente körülbelül ezerkétszáz uniós dokumentumot vizsgál meg, s ezek kétharmadát nem tartja jogi vagy politikai szempontból fontosnak. A jelentős témák közül évente valamivel több, mint hatvan jut el a vizsgálat második fázisába; ötvenet az állandó európai bizottságok, egy tucat körülít pedig a plenáris ülés vitat meg¹²⁸.

A két legerősebb modellnek más a prioritása; a dán rendszer a mandátumadásra, a brit pedig a dokumentumok vizsgálatára, a scrutinyre koncentrál. A dán parlamenti állásfoglalás kötelező érvényű, de a brit már hamarabb hallatja a hangját és késleltetheti a brüsszeli döntéshozatalt. A brit bizottság, a dánnal ellentétben, az összes beérkező dokumentumról állást foglal.

Németországban a szövetségi kormánynak, a - mint láttuk - részletes jogi szabályozás következtében, számos intézkedést kell fogantatnia annak érdekében, hogy a parlament iránti alkotmányos és törvényi kötelezettségeinek eleget tegyen. Kormány szinten az uniós ügyeket – eltérően a többi tagállamtól – fő felelősként a Gazdasági Minisztérium, s nem a Külügyminisztérium koordinálja. A Bundestag EU-Bizottságának tehát ez a szerv, valamint a Külügyminisztérium számol be rendszeresen.

Az információáramlás útja hasonló az előbb már ismertetett két országhoz, de itt a dokumentumok Brüsszelből a COREPER-en keresztül a Gazdasági Minisztérium európai ügyekért felelős főigazgatóságára kerülnek. Hivatalosan a Kancellári Hivatal

¹²⁷ In: *The Scrutiny of European Business - Twenty-seventh Report of the Select Committee on European Legislation*, July, 1996.

¹²⁸ *The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for Members of Parliament*, June 1997, p. 16.

juttatja el aztán azokat a Bundestagnak, a valóságban azonban a gyorsabb intézkedés érdekében a Gazdasági Minisztérium közvetlenül is tájékoztat.

A törvényhozás információhoz jutási jogát, mint láttuk, az Alkotmánytól az EU-Bizottság ügyrendjéig többféle rangú szabályban rögzítették. Ezekben konkrét határidőt a dokumentumok eljuttatására nem szabtak meg; csak annyi szerepel, hogy a lehető legkorábban kell minden anyagnak a törvényhozás rendelkezésére állnia, s a Bundestagnak képesnek kell lennie állásfoglalását még a döntést meghozó Tanács-ülés előtt megfogalmaznia. A megküldendő dokumentumok körét azonban részletesen meghatározzák. A kormány nemcsak a brüsszeli jogszabály-tervezeteket köteles megküldeni a parlamentnek, hanem a többi fontos előkészítő dokumentumot is, pl. a zöld vagy fehér könyveket, a Tanács munkacsoportjainak anyagait. Az Európai Bizottság saját hatáskörben hozott döntései azonban nem kerülnek automatikusan a német törvényhozás elé. Az 1993-as törvény a Bundestag integrációs jogosultságairól azt is megszabja, a kormánytól származó információknak minden esetben mit kell tartalmazniuk:

- magát a rendelet- vagy irányelv-tervezetet (Amennyiben egy irányelvről van szó, a Bundestagot tájékoztatják azokról az intézkedésekről, melyeket a kormány szükségesnek tart a direktíva nemzeti jogszabállyá való átalakítása érdekében.);
- a tervezett jogszabály lényegi tartalmát és célját;
- tájékoztatót az adott jogszabály-tervezet elfogadási eljárásáról;
- tájékoztatót arról, hogy a Tanács a legnagyobb valószínűséggel mikor kezd el foglalkozni a javaslattal;
- tájékoztatót a tárgyalások brüsszeli előrehaladásáról;
- tájékoztatót az Európai Parlament, a Bizottság és a tagállamok álláspontjáról;
- a jogszabály-tervezet értékelését és tájékoztatót a szövetségi kormány álláspontjáról (például egy értékelést a szubszidiaritás szempontjából, tehát arról, hogy amennyiben a jogszabály életbe lép, az hogy érinti a német nemzeti törvényalkotást);
- tájékoztatót a javaslattal kapcsolatos brüsszeli döntésekről.

Ezeket a tájékoztatókat vagy a Gazdasági Minisztérium készíti az egész kormány nevében vagy a témában felelős minisztérium. Az uniós dokumentumok általában két-három hét alatt jutnak el a Bundestaghoz.

A Bundestag EU-Bizottsága ülésein a kormányt az európai ügyek államminisztere és a Gazdasági Minisztérium európai ügyekért felelős főigazgatója képviseli. A többi minisztérium a témától függően van jelen, vagy egy a politikai szintet jelentő államtitkár részvételével, vagy pedig hivatali szinten. Szóbeli jelentés révén a képviselőket tájékoztatják a dokumentumokkal kapcsolatos fejleményekről. A pótlólagos információk rendelkezésre bocsátásának formáját, mint láttuk, az EU-Bizottság ügyrendje is szabályozza.

Az alaptörvény 45. cikkében szerepel, hogy az *EU-Bizottság eseti felhatalmazással gyakorolhatja a Bundestagot megillető jogokat* a kormány integrációs politikájának ellenőrzése terén. A házszabály 93a cikke szerint a felhatalmazás egyrészt történhet úgy, hogy valamely frakció vagy száz képviselő közül öt azt indítványozza, s a plenáris elfogadja. Másrészt, korlátozott esetben, általános hatáskörrel is felruházhatják a testületet azzal a feltétellel, hogy azt egyetlen szakbizottság sem ellenzi. Ez utóbbi eljárás (az általános felhatalmazás) sürgős esetben jöhet szóba, tehát ha már nincs idő arra, hogy a brüsszeli döntés megszületése előtt a kérdésben a Bundestag plénuma határozzon, illetve parlamenti szünet idején (amikor a bizottságot könnyebb mozgósítani, mint a plénumot).

Mindebből kiderül, hogy meglehetősen bonyolult eljárás révén lehet felhatalmazni az EU-Bizottságot a Bundestag nevében való határozathozatalra. Ennek a megoldásnak pedig pont az lenne az értelme, hogy felgyorsítsák a parlamenti állásfoglalások megszületését, hogy még befolyásolni tudják a brüsszeli döntéshozatalt. A napi ügyek vitelére tehát a hosszadalmas felhatalmazási mechanizmus alkalmatlan, s eddig nem is volt rá példa¹²⁹. Ehelyett a 93a cikk másik rendelkezését alkalmazzák, mely szerint az EU-Bizottság eljuttathatja véleményét a kormányhoz, ha azzal az érintett szakbizottságok egyetértenek.

1995-ben a házszabályban foglaltak kiegészítéseként az EU-Bizottság alapelveket fogadott el az uniós dokumentumok parlamenti kezelésének témájában. A mai eljárás tehát ezek szellemében zajlik.

¹²⁹ In: *A Bundestag válaszai a kérdőívre*, p. 10.

A Bundestag integrációs tevékenységét a szakbizottságok bevonására alapozza (ez részletesen a 3.5.9. fejezetben kerül ismertetésre). Lényege, hogy az EU-Bizottság vagy a kinevezett felelős bizottság az érintett szakbizottság(ok) álláspontjának ismeretében fogalmazza meg véleményét az adott kérdésben, s erről jelentést is készít (mely tartalmazza bizottsági vélemény indoklását is). Ez mint parlamenti dokumentum kerül kiosztásra, s elvileg három héten belül a plenáris ülés napirendjére kell tűzni. Megvitatásra azonban csupán akkor kerül, ha ezt egy frakció vagy száz képviselő közül öt kéri. A plenáris általában követi a bizottság állásfoglalását. Ezután a véleményt, mint a Bundestag álláspontját továbbítják a szövetségi kormányhoz. Láttuk, hogy az álláspontot a végrehajtó hatalom köteles figyelembe venni. Hangsúlyozni kell, hogy jelentés, s így parlamenti álláspont nem születik minden uniós előterjesztésről; csak azokról készül ilyen, melyeket a bizottságok arra érdemesnek tartanak (a többi uniós dokumentumról csak annyi jelenik meg, hogy azokat a bizottság tudomásul veszi). 1993-elejétől 1994 végéig 117 uniós dokumentumot véleményezett részletesen a Bundestag¹³⁰. Ebből a szempontból tehát a dán testülethez hasonlít a Bundestag; olyan scrutiny-t, mint az Egyesült Királyságban, itt sem végeznek.

Az EU-Bizottság a koordináló tevékenységen túl, az inkább a szakbizottságok által végzett scrutiny helyett, általános integráció-politikai kérdésekkel foglalkozik. Olyan nagyobb témákról készít átfogó elemzést és bocsát ki véleményt, mint az AGENDA 2000 vagy a keleti bővítés.

Az EU-Bizottságban a javaslat elfogadásához egyszerû többségre van szükség.

A Tanács-ülések előtt a kormány írásban tájékoztatja az EU-Bizottságot a napirenden szereplő kérdésekről, s ismerteti is ezekről az álláspontját. Szükség esetén a bizottság kérhet szóbeli kiegészítést. A Tanács-ülések eredményéről szintén írásban, különjelentés formájában tájékoztatja a végrehajtó hatalom a két házat. Szóbeli kiegészítésre is sor kerülhet; általában az illetékes helyettes államtitkár teszi azt meg, nagyobb horderejű kérdésekben pedig a maga a miniszter. A kormány mindezen

¹³⁰ In: *European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States, European Parliament, DG for Committees and Delegations, June 1995.*

túlmenően köteles évente átfogó jelentésben beszámolni a Bundestagnak Németország EU integrációjának helyzetéről.

Német értékelés szerint a jogszabály-változtatásoknak köszönhetően a Bundestag ma jóval aktívabb szerepet játszik a német integrációs politika alakításában, mint korábban. Míg a Maastrichtot előkészítő kormányközi konferenciáról kevés információ jutott el a képviselőkhez, addig az 1995-ös konferencia fejleményeit végig tudták követni és minden eseményről kaptak tájékoztatást.

Nehezebb kérdés annak megítélése, hogy az Alkotmány 23. cikkének rendelkezése, miszerint a szövetségi kormány köteles figyelembe venni a Bundestag véleményét, és az 1993-as törvény megállapítása, hogy a kormánynak a Bundestag véleményére kell alapoznia álláspontját, mennyire köti a kormányt, s ez hogy működik a gyakorlatban. Az előző fejezetben említésre került, hogy szigorúan jogi értelemben ezek nem kötelezik a végrehajtó hatalmat semmire. A jogszabályok életbelépése óta kevésszer fordult elő, hogy a parlament világos állásfoglalást bocsátott ki integrációs ügyekben; a kormány pedig ebben a néhány esetben teljességgel beépítette a törvényhozás véleményét a Brüsszelben képviselendő álláspontjába¹³¹. A kormány ugyanis – Dániához hasonlóan – végig figyelemmel kíséri a parlamenti vélemény kialakulásának folyamatát, így a képviselők elképzeléseire a parlamenti vizsgálódás kezdetétől tekintettel tud lenni. A legtöbbször így nincs szükség a vélemény formalizálására; informális egyeztetés révén a Bundestag és a szövetségi kormány együttműködik (emiatt is születik kevesebb állásfoglalás a Bundestagban, mint, ahogy később látni fogjuk, a Bundesratban).

Emlékezetes eset volt, amikor az Europol és az Európai Bíróság kompetenciájának kérdésében a szövetségi kormány nem követte a Bundestag állásfoglalását. A Tanácsülés után a kormány képviselője igyekezett megértetni a törvényhozással, hogy érdemesebb volt engednie, minthogy ejtsék az egész elképzelést. A Bundestag az utólagos magyarázatot elfogadta¹³². Az ilyen véleménykülönbség azonban igen ritka.

¹³¹ In: a Bundestag válaszai a kérdőívre, p. 12.

¹³² Információ Gerhard Rambow-tól, a német Gazdasági Minisztérium szakértőjétől, 1998. október.

Az 1993-as törvényben a Bundestag és a kormány együttműködéséről konkrétan nem szerepel a parlamenti fenntartás kifejezés. A Bundestag értékelése szerint¹³³ azonban azt a megfogalmazást, hogy a Szövetségi Gyűlésnek elegendő idővel kell rendelkeznie álláspontja megfogalmazására, úgy kell értelmezni, hogy a német kormány nem nyilváníthat véleményt a Tanácsban a törvényhozás pozíciójának kialakulásáig. Ezen „burkolt” parlamenti fenntartás érvényesítésére azonban ritkán kerül sor, hisz – mint az előző bekezdésben láttuk – a parlament viszonylag ritkán fogalmaz meg álláspontot. *Ez is bizonyítja, hogy a jogszabályok által biztosított erővel ritkán él a Bundestag.*

A német modell értékeléseképp elmondhatjuk, hogy a szövetségi kormány általában eleget tesz az alkotmányban és az 1993-as törvényben lefektetett kötelezettségeinek, annak ellenére, hogy többletteleher rakódott rá mind az adminisztrációt, mind a parlamenti bizottságokban való személyes részvételt illetően. A jól működő érdekegyeztetésnek és a kormány kooperáló magatartásának köszönhetően eddig nem voltak jelentősebb viták a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között. Kétségtelen, hogy a játék sokszereplőssé vált, így bonyolultabb feladat a Brüsszelben képviselendő német álláspont koherenciájának megteremtése, s kisebb is a kormány mozgástere. A jól és időben alkalmazott belső, intézményközi egyeztetési eljárás révén azonban ezek a veszélyek kiküszöbölhetőek.

Franciaország esetében az uniós dokumentumok címzettje az I. és III. pilléres ügyek esetében az SGCI¹³⁴, a II. pilléres ügyek esetében pedig a kormány főtitkársága¹³⁵. Ezen szervek azután továbbítják a dokumentumot az Államtanácsnak, mely az Alkotmány 34. és 37. cikke alapján először is eldönti az illető javaslatról, hogy az közösségi jogszabály-tervezet-e, s ha igen, akkor amennyiben az belső jogszabály-tervezet lenne, rendeleti vagy törvényi úton kellene-e döntést hozni róla¹³⁶. Ez a határozat általában egy

¹³³ In: a Bundestag válaszai a kérdőívre, p. 12.

¹³⁴ A miniszterelnök közvetlen irányítása alatt álló, kizárólag EU ügyekkel foglalkozó, koordináló szerepet betöltő SGCI-ben (Secrétariat general du Comité interministeriel, a Tárcaközi Bizottság Főtitkársága) nyolc diplomás munkatárs foglalkozik a francia törvényhozással és az Európai Parlamenttel való kapcsolatok ápolásával.

¹³⁵ A kormány főtitkársága véglegesíti a parlament elé kerülő összes törvényjavaslatot és a minisztériumok közötti vitákban „döntőbíróként” jár el.

¹³⁶ Érdemes megjegyezni, hogy a francia parlament például az agrárarak rögzítésének kérdésében nem illetékes, mert azt a francia alkotmány rendeleti hatáskörnek minősíti. Ennek ellenére a Delegáció minden év áprilisában, májusában megvizsgálja az ún. agrárár-csomagot, bár határozatot róla a fentiek következtében nem hozhat.

nap alatt megszületik. Ezt követően a dokumentum visszakerül az SGCI-hez, illetve a kormány főtitkárságához, mely továbbítja azt a parlament két házának. Meg kell jegyezni, hogy *a kormány egyelőre csak a törvényhozás kompetenciájába tartozó uniós dokumentumokat küldi meg automatikusan a parlamentnek*, a francia jogban rendeleti úton szabályozandókat nem; ez gyengébb törvényhozási kompetenciát mutat az eddig látottakhoz képest. A 3.5.1. fejezetben láttuk, hogy ez az Amszterdam miatti alkotmánymódosítás után változni fog.

A francia kormány - eltérően az eddig bemutatott országok gyakorlatától - álláspontjáról nem köteles tájékoztatót mellékelni az eredeti dokumentum mellé, így minden szükséges információt a két ház európai uniós delegációinak munkatársai kénytelenek saját csatornáikon beszerezni (így az SGCI-hez, a téma szerint illetékes minisztériumhoz, esetlegesen a brüsszeli francia állandó képviselőhöz, az Európai Bizottság-beli főigazgatósághoz fordulnak). A Nemzetgyűlés-beli titkárság tagjai egy előre rögzített séma alapján minden javaslatról készítenek egy rövidebb-hosszabb jelentést, valamint kifejtik, milyen lépéseket kellene tennie a Delegációnak a dokumentummal kapcsolatban. A séma ("grille normalisée") kitér a következőkre: a közösségi jogszabály-tervezet jogi alapja; annak dátuma, amikor az Európai Bizottság azt megküldte a Tanácsnak; annak dátuma, amikor a Nemzetgyűlés elnöke azt a kormánytól megkapta, a tervezet EU-beli elfogadásának módja, tehát például egyhangú szavazás vagy minősített többség szükséges hozzá; a javaslat oka és célja; a javaslat és a szubsidiaritás elvének viszonya. Mint láttuk, máshol a kormány kötelessége ilyen összeállítás elkészítése a parlament számára. Erre az információgyűjtő, előkészítő szakaszra 10-15 napja van általában a titkárságnak. A titkárság javaslatait előre nem küldik ki a tagoknak, így ők az ülésen találkoznak azokkal először. Ezen eljárás demokratikussága erősen vitatható, illetve ezáltal megkérdőjelezhető, hogy a képviselőknek van-e egyáltalán alkalmuk az alapos mérlegelésre a döntéshozatal előtt.

A titkárság havonta készít egy összeállítást (Sélection) a beérkező összes EU dokumentumról, mely tartalmazza a titkárság ajánlását is, tehát hogy azok közül melyekkel érdemes foglalkoznia a Delegációnak. A lényegesebbek mellé a stáb rövid magyarázatot is mellékel.

A Delegációnak a következő opciói vannak véleménye kialakításakor:

- a javaslatot nem tartja Franciaország, illetve a törvényhozás szempontjából lényegesnek, így nem foglalkozik vele részletesen;
- elkezd a javaslat beható vizsgálatát, kinevez egy riportőrt, aki jelentést készít¹³⁷, majd ún. következtetéseket fogalmaz meg;
- a tervezetet annyira fontosnak tartja, hogy parlamenti határozat elfogadását is kezdeményezi (ilyet, amint az már említésre került, egyelőre csak az első pilléres ügyek tekintetében tehet).

Az ülés után minden közösségi jogszabály-tervezetről, melynek tárgyalását a bizottság napirendre tűzte, a titkárság készít egy tájékoztató jelentést (rapport d'information). Ez tartalmazza, milyen állásfoglalás (esetleg határozati javaslat) született a Delegáció ülésén a tervezettel kapcsolatban. A hosszabb terjedelmű, egy-egy témát alaposan körüljáró, a titkárság által készített, de egy képviselő neve alatt futó jelentéseket (rapport) külön kis füzetben jelentetik meg. A Delegáció minden ülése után kiadnak egy emlékeztető-szerű sajtónyilatkozatot (communiqué du presse) a történetekről.

A Delegációban használatos nyelvezet úgy fogalmaz, hogy az ún. parlamenti fenntartás addig van érvényben, amíg a testület be nem fejezte vizsgálódásait és azt fel nem oldja¹³⁸. Az erre vonatkozó utasítást a következtetések tartalmazzák. A valóságban azonban a francia parlament nem rendelkezik a brit törvényhozásban szokásos jogosítvánnyal, tehát hogy amíg a parlament fenntartással él, addig a kormány nem léphet Brüsszelben. A következtetések e megfogalmazása tehát a Delegáció tényleges hatalmánál erősebb.

A Delegáció határozatait általában konszenzussal hozza, szavazás nélkül. Ha véleménykülönbség van, el lehet rendelni a szavazást, s egyszerű többség kell a javaslat elfogadásához.

A Delegáció a közösségi jogszabály-tervezetet megküldheti a szakbizottságoknak. Amennyiben a testület úgy látja, hogy a kérdésben határozatot kellene hoznia a Háznak,

¹³⁷ *Jelentés csak a közösségi jogszabály-tervezetek esetében születhet, egyéb uniós dokumentumokról nem.*

¹³⁸ *A delegáció tehát "met sa reserve", illetve "leve sa reserve".*

elkészíti a szövegtervezetet, és azt kötelezően elküldi véleményezésre az illetékes bizottságnak. A Delegációnak nincs joga ahhoz, hogy indítványt terjesszen elő a plenáris ülésen; ez kizárólag a hat állandó bizottság kiváltsága.

Az illetékes állandó bizottság megvizsgálja a Delegáció javaslatát, azt változtatás nélkül jóváhagyhatja, módosíthatja vagy dönthet úgy, nem szükséges határozatot hozni¹³⁹. Az Elnökök Konferenciája (a Nemzetgyűlés házbizottsága) 1993-as döntése értelmében a testületnek egy hónap áll rendelkezésére álláspontja kialakítására a Delegációtól származó indítványról. A régi-új tervezet ezután a plenáris ülés elé kerül. Vitát csak akkor tartanak róla, ha azt a Delegáció, egy bizottság vagy valamely frakcióvezető indítványozza. Ellenkező esetben a szöveg nyolc napon belül elfogadottnak tekintendő.

Az így született parlamenti határozat jogi értelemben nem kötelező a kormányra, de politikailag mindenképp befolyásolja a Brüsszelben képviselendő francia álláspontot.

A kormánynak van lehetősége arra, hogy gyorsított ütemben kérje ki a parlament véleményét olyan ügyekben, melyekben Franciaországnak haladéktalanul állást kell foglalnia Brüsszelben (tehát ha túl hosszú az 1994-es körlevélben megszabott egy hónapos türelmi idő). Az ún. sürgősségi eljárás szerint a kérdésben illetékes miniszter (ez általában az európai ügyek minisztere a gyakorlatban) levélben a Delegáció elnökéhez fordul, melyben kifejti, miért van szükség a gyors konzultációra. Amennyiben a levél a Delegációnak a héten esedékes ülése előtt megérkezik, akkor azt automatikusan napirendre tűzik, és röviden megvitatják. Amennyiben a Delegáció nem ülésezik a kormány által megjelölt időpont előtt, a Delegáció elnöke egymaga dönt, s döntését később megismerteti a testület tagjaival. Ezt az eljárást a Delegáció X. törvényhozás alatti elnöke, Pandraud (RPR) vezette be. Azóta minden ciklus elején a Delegáció tagjai felhatalmazzák erre az elnököt, így az eljárás ellen a képviselők hivatali idejük alatt nem emelnek kifogást.

Az előzőekből kiderült, minimum két-három hét, de gyakrabban még hosszabb idő telik el addig, míg a Delegáció egyáltalán megkapja a brüsszeli jogszabály-tervezetet. Abban az esetben, ha a testület úgy találja, határozati javaslatot kellene elfogadnia a kérdésben

¹³⁹ Ez utóbbi igen ritka.

a parlamentnek, úgy kell számolni, maga a nemzetgyűlési eljárás legalább két hónapot vesz igénybe. Az állandó bizottságnak ugyanis minimum egy hónapot kell hagyni arra, hogy kialakítsa az álláspontját, s további nyolc napra van szükség azon kérdés eldöntéséhez, lesz-e a témában vita a plenáris ülésen¹⁴⁰. Mindez azt mutatja, hogy az időtényezőnek döntő szerepe van; *a francia parlamenti kontroll hatékonyságának egyik fő gátja, ha az eljárás bármely fázisában csúszás következik be*. Megvan a kockázata annak, hogy a parlament túl későn fogalmazza meg álláspontját, s azt így Brüsszelben már nem tudják figyelembe venni. Az 1994-es miniszterelnöki körlevélben rögzített egy hónapos és az Amszterdami Szerződés nemzeti parlamentekről szóló jegyzőkönyvének hathetes határideje a parlamenti vizsgálódás lefolytatására mindenképp előrelépésnek tekintendő, akkor is, ha a gyakorlatban a másfél hónap megszabása sem garantálja a parlamenti álláspont időben történő elkészültét.

A X. törvényhozás hivatali ideje alatt (1993. április - 1997. április) összesen 824 "E" típusú közösségi jogszabály-tervezetet küldött meg a kormány a francia parlamentnek az Alkotmány 88/4. cikke értelmében. A Nemzetgyűlés elé összesen 74 határozati-javaslat került, ebből 65-öt a Delegáció terjesztett elő. 33 esetben a plenáris fogadott el határozatot, 41 esetben pedig egyszerűsített eljárással (tehát plenáris vita nélkül) lett az előterjesztésből parlamenti határozat. Négy év alatt a Delegáció 185 jelentést fogadott el és 83 személyt hallgatott meg (Pinon 1997, p.5.).

A Josselin-törvény értelmében 1997-ben összesen 1136 első pilléres, 78 második pilléres, 1019 harmadik pilléres és 34 Schengennel foglalkozó dokumentumot küldött meg a kormány a Nemzetgyűlésnek. Összehasonlításképp ezek a számok 1996-ból 1221, 77, 1445 és 11 (Pinon 1997, p.5.). Ezek az adatok már meglehetősen kiegyensúlyozottságot mutatnak éves szinten.

Öt év mérlege azt mutatja, hogy évente több mint ezer dokumentum kerül a parlament elé, s ezek közül kb. 200 az "E" típusú közösségi jogszabály-tervezet, melyekkel kapcsolatban a legerősebb jogosítványokkal rendelkezik a Delegáció¹⁴¹.

¹⁴⁰ A modell bemutatásakor kiderült, hogy a Delegáció nem terjeszthet elő határozati javaslatot a plénumnak; ilyen jogosítvánnyal csak a hat állandó bizottság rendelkezik. Az állandó bizottságokat a delegáció pedig nem "zaklathatja" a mielőbbi állásfoglalás érdekében.

¹⁴¹ Megbeszélés Fabienne Métayer-vel, az SGCI parlamenti kapcsolatokkal foglalkozó munkatársával, Párizs, 1998. február.

Az 1992-es alkotmánymódosítás óta, tehát amióta a parlamentnek joga van ahhoz, hogy határozatot hozzon az EK jogszabály-tervezetekkel kapcsolatban, még egyszer sem fordult elő Franciaországban, hogy a kormány más irányvonalat követett volna Brüsszelben, mint amit a parlament rögzített. Ez annak ellenére történt így, hogy a parlamenti határozatoknak nincs kötelező ereje. A kötelező erő ellentétes lenne a francia parlamenti hagyományokkal, az V. köztársaság szellemével. Az Alkotmánytanács állásfoglalása szerint a parlamenti határozatokat egyszerű véleményként kell felfogni, melyeknek nincs ugyan jogilag kötelező erejük, de politikai hatást fejtenek ki a kormány nézeteire (Pinon 1997, p.8.)¹⁴².

Az EU Delegáció hatékony munkavégzésének alapja a pontos dokumentáció, a beérkező információ késedelem nélküli rendszerezése, a történések pontos vezetése. Ehhez elengedhetetlen a biztos informatikai háttér. Az integrációs ügyek parlament ellenőrzésének francia modelljét nagy valószínűséggel még továbbfejlesztik. Láthattuk, hogy a mostani mechanizmusok, jogi keretek is harminc éves fejlődés eredményeképp alakultak ki. A francia képviselők és szenátorok egy részét ugyanis nem elégíti ki, hogy sok, politikailag igen érzékeny témával nem foglalkozhatnak érdemben. Erre legjobb példa, hogy a kormány az Alkotmány 88/4. cikkét úgy értelmezi, hogy az éves agrárárak rögzítéséről, a versenypolitikáról szóló közösségi jogszabályokról, valamint a második és harmadik pilléres témákról a parlament nem hozhat határozatot. Ennek ellenére persze születtek fontos állásfoglalások a törvényhozásban olyan kérdésekben, mint például a strukturális alapok, az energiaárak, az EP és a helyi választások kérdése. Egyszerűsíteni kellene a törvényhozáson belüli eljárásokat is a gyorsabb határozathozatal és állásfoglalás érdekében. M. Pezet, aki IX. törvényhozás idején töltötte be a Delegáció elnöki posztját a Nemzetgyűlésben, a modell értékeléséről szóló jelentésében¹⁴³ problémaként említette, hogy a törvényhozás csak minimálisan követi a parlamenti állásfoglalások, határozatok sorsát, illetve hogy az állandó bizottságok hosszú időn át "ülhetnek" a Delegációtól származó kezdeményezéseken. Az ő felvetése eredményeképp intézkedett az Elnökök Konferenciája 1993-ban arról, hogy csak egy

¹⁴² Az Alkotmánytanács 1992. december 17-i, 92-314. számú, illetve 1994. március 10-i, 94-338. számú határozatában az alkotmánnyal egybecsengőnek minősítette a Nemzetgyűlés Hárszabályának az alaptörvény 88/4. cikke végrehajtása érdekében 1992. novemberében, illetve 1994. januárjában eszközölt változtatásokat. *Journal Officiel de la République Française*, 1992. december 20. és 1994. március 12.

¹⁴³ M. Pezet, *Rapport d'information*, no.3255 (IXieme legislature).

hónap áll e testületek rendelkezésére vizsgálódásaik lefolytatásához. Pandraud, a Delegáció elnöke a X. törvényhozás alatt szintén úgy mutatta be a testület utólagos ellenőrző tevékenységét, mint amit "lehetne jobban csinálni" ¹⁴⁴. A 3.5.1. fejezetben láttuk, hogy a problémák egy részét, de csak egy részét, az Amszterdam miatti alkotmánymódosítás orvosolni fogja.

Az olasz Képviselőház sem mandátumot nem ad a kormánynak brüsszeli tárgyalásaihoz, sem rendszeres scrutiny-t nem folytat. Nem tudja megakadályozni a végrehajtó hatalmat valamilyen lépés megtételében az integrációs politika terén, s ellenőrizni sem képes azt; egyedül a tájékozódáshoz van joga, illetve 1998 óta ahhoz, hogy a közösségi jogszabály-tervezetekről állást foglaljon. Az 1987-es törvény értelmében megküldött közösségi jogszabály-tervezeteket, valamint az 1989-es törvény alapján továbbított európai bírósági ítéleteket az illetékes szaktbizottságok, valamint az EU Politikáinak Bizottsága véleményezi. A tervezetek általában két hét alatt jutnak el a törvényhozáshoz. A bizottságoknak az írásos vélemény elkészítésére 30 nap áll rendelkezésükre. Ez idő alatt a további információszerzés érdekében beidézhetik az illetékes minisztert. Meg kell jegyezni, a parlament közel sem vet vizsgálat alá minden tervezetet; 1996. júniusa és 1997. márciusa között összesen négy ilyen véleményt fogalmazott meg¹⁴⁵.

Az olasz kormány által félévente benyújtandó jelentéseket, melyek beszámolnak az Unió soros elnökségének programjáról, az EU Politikáinak Bizottsága kapja meg, de a véleményét a többi bizottság is kifejtheti. Az EU Politikák Bizottsága javasolhatja a jelentés megvitatását a plenáris ülésen, illetve határozathozatalt is kezdeményezhet. Mint láttuk, Maastricht óta az Európai Tanács ülései előtt, az eddig látott országokhoz hasonlóan, a kormány köteles tájékoztatni a törvényhozást.

Elvileg az EU Politikáinak Bizottsága, bármely más bizottság vagy a plénum kérheti a kormányt brüsszeli állásfoglalása elhalasztására, de ez a végrehajtó hatalmat csak politikai értelemben kötné; az olasz jogrend nem ismeri a fenntartás intézményét.

¹⁴⁴ R. Pandraud, , *Rapport d' information, no.1436 (XIeme legislature)*, p.78.

¹⁴⁵ In: *The Specialised Committees on European Affairs in the Parliaments of the Member States and the Applicant Countries, European Parliament, September 1998*, p.48.

1997 óta napirenden van, hogy a parlament tájékoztatói jogkörét kiterjesszék az Európai Bizottság konzultatív jellegű dokumentumaira is (fehér és zöld könyvek, akciótervek stb.), illetve hogy a minisztériumokat kötelezik a parlament alapos informálására az illetékességi körükbe tartozó Unió-beli fejleményekről. Mint láttuk, az elképzelés első része 1998-ban valóra vált; azóta a kormány köteles a konzultatív jellegű és a harmadik pilléres dokumentumokat is eljuttatni a törvényhozásnak.

Az eddig vizsgált tagállamoktól eltérően a *holland* kormány nem köteles magukat az uniós dokumentumokat továbbítani a törvényhozásnak; feladata csak arra terjed ki, hogy rendszeresen (általában kéthetente) eljuttasson egy összeállítást a készülő közösségi jogszabály-tervezetekről. Ez az összeállítás tartalmazza a következőket: a javaslatok rövid leírása, a nemzeti jogra várhatóan gyakorolt hatásuk ismertetése, a felelős tárca megnevezése és az ún. szubszidiaritási teszt (tehát hogy a javaslat mennyire van tekintettel a szubszidiaritás elvére). A képviselők ennek alapján kérdéseket intézhetnek a kormányhoz. Meg kell jegyezni, az összeállítás megküldésére nem rögzítettek határidőt. A Tanács-ülések – megjegyzésekkel ellátott - napirendjét szintén előre megküldi a kormány a háznak (a megjegyzések vonatkozhatnak a javaslatról tartott korábbi vitákra, a tagállamok álláspontjára, a holland érdekekre, esetleg az Európai Parlament véleményére).

A holland alsóház három féle eljárás alapján ellenőrzi a kormány integrációs politikáját. Az első a Tanács-ülések figyelemmel kísérése, mandátumadás nélkül. 1996 óta minden csütörtök délután az Európai Unió Ügyek Általános Bizottsága és a Második Kamara illetékes bizottsága nyílt ülésen megvitatja a rákövetkező hét Tanács-ülésének napirendjén szereplő kérdéseket az adott miniszterrel. A miniszternek a Tanács-ülés után pedig vissza kell jelentenie a történetekről, s magyarázatot kell adnia a döntés során képviselt holland álláspontról (erre a gyakorlatban általában a következő Tanács-ülés előtti eszmecsere kerül sor). Ez az eljárás nem jelenti, hogy a törvényhozás kötött mandátumot adna a kormánynak; a meghallgatásnak nincs ilyen joghatása.

Az ellenőrzés második útja az 1995-ben bevezetett ún. *fiches* rendszer. Ennek lényege, hogy a kormány által megküldött összeállítást a készülő közösségi jogszabály-tervezetekről először az EU-s Ügyek Bizottsága vizsgálja meg. A titkárság közreműködésével a testület kiválasztja a fontos tervezeteket, s azokat egy a titkárság

által készített, pár oldalas háttérmagyarázat kíséretében megküldik az illetékes szakbizottságnak, kérve, hogy az vegye szemügyre, illetve vitassa meg a kompetens miniszterrel. A szelekciónál a fő szempont, hogy egyetlen lényeges javaslat sem maradjon megtárgyalatlanul, de felesleges többletmunkája se legyen a szakbizottságoknak. Számít még a hazai jogra gyakorolt hatás, a belpolitikai jelentőség, a végrehajtás várható problémái, illetve ha a vizsgálatot végző úgy érzékeli, a kormány elzár bizonyos információkat. A szakbizottságok, így az alsóház számára ez az egyetlen lehetőség a Brüsszelben képviselendő holland álláspont befolyásolására; véleményük nem köti a kormányt, hisz a legtöbb, amit tehetnek, hogy határozatban kérik a végrehajtó hatalmat bizonyos álláspont követésére.

A harmadik eljárás a holland törvényhozás legerősebb kompetenciájára vonatkozik: mint láttuk, harmadik pilléres témákban a kormány nem léphet a parlament jóváhagyása nélkül. A Maastrichti Szerződést megerősítő törvény 3. cikke szerint a bel- és igazságügyi együttműködés keretében készült tervezeteket nyilvánosságra kell hozni (ez csak rendkívüli esetben maradhat el, ha a téma bizalmas kezelést igényel), azokat haladéktalanul a törvényhozás elé kell terjeszteni, s a két házának el kell fogadnia a holland álláspontot. Amennyiben a parlament 15 napon belül nem nyilvánít véleményt, azt hallgatólagos beleegyezésnek kell tekinteni.

A pontos parlamenti eljárás az, hogy a Hollandiát a harmadik pillér terén kötő döntés meghozatala előtt a kormány megküldi a Tanács-ülés magyarázatokkal ellátott napirendjét, a vonatkozó dokumentumokkal együtt, a törvényhozás mindkét házának, valamint megadja vonatkozó álláspontját. Ezután az EU-s Ügyek Bizottsága, valamint az illetékes szakbizottság, mint más Tanács-ülések esetében, lefolytatja a vizsgálatot, de itt mindenképp a plenáris ülés formális döntéshozatalával zárul a folyamat.

Ezen elméletileg erős jogosítvány hatását lerontja, hogy a gyakorlatban bizonyos harmadik pilléres javaslatok megtárgyalására a durván két hetes határidő szűknek bizonyult; ilyenkor a parlament tárgyalás nélkül jóváhagyta a dokumentumot, hogy ne akassza meg a brüsszeli döntéshozatalt (Rahói 1998b, p.4.).

Mindezen túlmenően az EU-s Ügyek Bizottsága bármely téma, EU dokumentum kapcsán jelentést készíthet. A kormány reakciójának meghallgatása után a jelentés a

plenáris ülés elé kerül, mely azt módosíthatja. Az Európai Tanács félévenkénti ülése előtt az EU-s Ügyek Bizottsága, a Külügyi Bizottsággal együtt, konzultál a miniszterelnökkel és a külügyminiszterrel a tanácskozás várható napirendjéről. Az EU csúcsok után pedig plenáris vitát tartanak, szintén a miniszterelnök és a külügyminiszter részvételével.

A holland törvényhozás a fentiekből következően csak harmadik pilléres kérdésekben élhet fenntartással. Elvileg indítványozhatná, hogy – mint Olaszország esetében - a kormány bizonyos ügyekben még ne nyilatkozzon Brüsszelben, de ez ritkán fordul elő, s a végrehajtó hatalom nem is köteles arra tekintettel lenni. Mandátumot egyetlen esetben sem ad a parlament (a bel- és igazságügyi témákban a mandátumot kifejezetten vagy hallgatólagosan jóváhagyja), hanem tájékozik és javaslatokat fogalmaz meg a kormány felé. A kormányt konzultációs kötelezettség terheli a Tanács-ülések előtt.

Belgiumban a kormánynak a módosított 1980-as törvény 92quater cikke értelmében csak a közösségi jogszabály-tervezeteket kell megküldenie a törvényhozásnak, s a parlament csak ezekről hozhat határozatot, a tájékoztató jellegű európai bizottsági dokumentumokról nem. A végrehajtó hatalom nem köteles ezek mellé magyarázatot mellékelni, ha a képviselők azt külön nem kérik. A parlament 1993. júliusi határozata óta a Tanács-ülések jegyzőkönyveit is meg kell kapnia a törvényhozásnak. Így 1996. januárja óta a bizottság alaposabban tájékozódhat, és rendszeresebben megvizsgálhatja az Európai Bizottságtól származó dokumentumokat. A második és harmadik pilléres ügyekkel kapcsolatban azonban semmilyen kötelezettsége nincs a kormánynak a törvényhozás felé. Az első pillér terén, mint láttuk, a kormány köteles ugyan eljuttatni a dokumentumokat, de nem muszáj konzultálnia a törvényhozással.

Mind az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága, mind a Képviselőház hasonló testülete azonos céllal működik, tehát hogy véleményt alkosson európai ügyekben, koordinálja a parlament ezirányú tevékenységét. Így a belga parlamenti eljárás ismertetésekor nem kell különbséget tenni, hogy melyik bizottságról beszélünk; mindkettő ugyanúgy működik.

A belga scrutiny két részből áll. Egyrészt 1993 óta a házszabály 99bis cikke értelmében a Tanács-ülés napirendjére kerülő dokumentumokat és az EP határozatait havonta

áttekinti a témában illetékes szakbizottság, a kompetens miniszter jelenlétében. Másrészt az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága kizárólagos kompetenciája, hogy a közösségi jogszabály-tervezeteket megvizsgálja, s a fontosokról jelentést készítsen. A politikai pártok áttekintik a beérkezett dokumentumokat, s elkészítik saját javaslatukat, hogy melyikkel foglalkozzon a bizottság. Olyan témákat választhatnak ki, melyek fontosak, s melyek szabályozása szövetségi kompetenciába tartozik. Az így kisselektált tervezetekről a riportőr rövid jegyzetet készít, mely összegzi a javaslatot és ismerteti annak jogi, gazdasági, politikai és társadalmi hatásait. Ezeket a jegyzeteket a bizottság havonta megvitatja. Szükség esetén az illetékes minisztereket is meghallgathatják, de ez nem automatikus. Az eljárás végződhet a jelentés nyilvánosságra hozatalával, ajánlás vagy határozati javaslat megfogalmazásával, mely aztán a plenáris ülés elé kerül, esetleg a testület konzultálhat az illetékes állandó bizottsággal.

A kormánynak mindezen túl évente kell jelentenie a törvényhozásnak az uniós szerződések végrehajtásáról és az európai jog átültetéséről a nemzeti jogba. A bizottság a jelentést minden évben áttekinti.

Az Európai Tanács ülései előtt és után az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága meghallgatja a miniszterelnököt vagy a külügyminisztert a tervezett napirendi pontokról, illetve az elfogadott következtetésekről.

A belga törvényhozásnak tehát korlátozottak a lehetőségei: scrutiny-t csak szelektíven végez, abba a szakbizottságokat nem vonják be, tájékozási jogosultsága csak az első pillérre terjed ki, s a kormány még konzultálni sem köteles vele. A miniszterek nem tekinthetők az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága állandó vendégeinek. Ebből következik, hogy fenntartással sem élhet a belga parlament. Évente igen kevés jelentés kerül ki az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottságtól; számuk három év alatt a húszat sem érte el¹⁴⁶.

A luxemburgi Képviselőházban a házbizottság dönti el, hogy a törvényhozás elé kerülő közösségi jogszabály-tervezetekben (ezek ún. „E” jelű parlamenti dokumentumok

¹⁴⁶ In: *The Specialised Committees ...*, EP, September 1998, p.14.

lesznek) melyik bizottság az illetékes. Ennek a bizottságnak 15 nap áll rendelkezésére, hogy kifejtse a véleményét. Ebből következik, hogy a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága nem minden tervezet esetében kompetens, hanem csak az általános, vagy intézményi kérdések, esetleg az alapító szerződések felülvizsgálata terén.

A munkát megkönnyíti, hogy a kormány a tervezet mellé csatol egy értelmező szöveget annak tartalmáról, az alkalmazott eljárásokról (ezen elemzés a más törvényhozások által kapott háttér-információhoz képest meglehetősen szűkös). Minden más bizottság, mely illetékesnek érzi magát, szintén megjegyzéseket tehet, még mielőtt az illetékes bizottság nyilvánosságra hozná álláspontját. Az illetékes bizottság határozati javaslatot terjeszthet a plenáris ülés elé, valamint kezdeményezheti, hogy a plénum vitasson meg egy kérdést. Az illetékes bizottság állásfoglalásáról, vagy a plénum esetleges határozatáról a kormányt tájékoztatják, s a végrehajtó hatalom a parlament által véleményezett ügyek további sorsáról mindig visszajelez a törvényhozás illetékes testületének.

Az Európai Tanács minden ülése előtt és után a külügyminiszter köteles megjelenni a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága előtt. Amennyiben a bizottságok szükségét látják, bármikor konzultációra hívhatják a kormány illetékes tagját vagy az adminisztráció szakértőit. Ez általában a fontos uniós események kapcsán történik meg. Minden Tanács-ülés előtt és után azonban nincs automatikus eszmecsere.

A mandátumadás vagy a fenntartás Luxembourg esetében tehát fel sem merül; egyedül az eseti véleményadás útján befolyásolhatja a nagyhercegség törvényhozása a végrehajtó hatalom Európa-politikáját.

Az *ír Oireachtas* Európai Ügyek Közös Bizottsága nem jogszabályi kötelezettség, hanem szokásjog alapján kapja meg a közösségi jogszabály-tervezeteken túl az Európai Bizottság egyéb dokumentumait, a közösségi rendeleteket és további, a tagság miatt fontos uniós anyagokat. A kormány csak külön kérésre szolgál kiegészítő magyarázattal a dokumentumokhoz. A miniszterek, szintén külön kérésre, megjelennek a testület előtt az aktuális ügyek megvitatása céljából. A bizottság elődeinek nem volt meg ez a joga. A testület az általa kiválasztott európai dokumentumokat tekinti át, rendszeresen azonban nem vizsgálja azokat.

A bizottság albizottságokat is létrehozhat, amelyeket szintén megillet az a jog, hogy közvetlenül a plenáris ülésnek jelentsenek. A bizottságnak ezen túl van törvénykezdeményezési joga, s évente írásban beszámol mindkét háznak az elvégzett munkáról. A ház többi bizottsága megvizsgálhatja az illetékességi körébe eső integrációs ügyeket.

A kormánynak félévenkénti jogszabályi kötelezettsége, hogy beszámoljon az európai integráció témaköréről az Oireachtas-nak. Ezt a jelentést minden képviselő és szenátor kézhez kapja, de általában nem rendeznek róla külön vitát. Ez is a kontroll gyengeségét mutatja. Az Európai Tanács üléseit megelőzően a kormány képviselője nem köteles megjelenni a Közös Bizottság előtt, a történekről a miniszterelnök csak utólag tájékoztatja a plenáris ülést.

Az ír modell 25 év alatt jelentős átalakuláson ment keresztül, de mind a mai napig a kormány nem köteles tájékoztatni az Oireachtas-t európai ügyekben, nemhogy még konzultálna vele. A Tanács-ülések előtt az Európai Ügyek Közös Bizottsága nem tárgyalja meg a kormány által kialakított álláspontot, s rendszeres scrutiny-t sem végez. Fel sem merül, hogy a törvényhozás fenntartással éljen európai kérdésekben.

Spanyolországban, mint láttuk, törvényi kötelezettség alapján a kormány megküldi az Európai Unió Közös Bizottságának az Európai Bizottság valamennyi jogszabálytervezetét, s azok mellé rövid magyarázatot mellékel, a lehető legrövidebb időn belül (konkrét határidőt tehát a törvény nem szab meg; a gyakorlatban a kormány általában 15 naponként küldi a javaslatokat). A bizottság szükség esetén kérhet további információkat, valamint azt, hogy valamely kérdést a plenáris ülés is megtárgyaljon, s ott határozat is születhet. Amennyiben a házbizottság engedélyezi, a testület igényt tarthat a szakbizottságok állásfoglalására egy bizonyos kérdésben (tehát egyik sem automatikus). Az Unió ügyeiről, valamint a kormány integrációs politikájáról a bizottságot széles körben kell tájékoztatni, de nincs semmiféle konzultációs kötelezettsége a végrehajtó hatalomnak (ez tehát ismét csak ex-post kontrollt tesz lehetővé).

Szintén a tájékozódás körébe tartozik, hogy a 8/1994-es törvény alapján az Európai Tanács minden ülése előtt a két ház írásos jelentést kap a féléves EU elnökség alatt az

Unióban történeteikről (hisz az állam- és kormányfői találkozók a félév lezárásául szolgálnak), az ülés után pedig (a rendkívüli Európai Tanács találkozók után is) a kormány képviselője külön-külön tájékoztatja a két ház plenáris ülését a fejleményekről, s vitára is sor kerül.

Az EU Miniszterek Tanácsa ülései előtt a kormánynak nincs kötelezettsége a törvényhozással szemben. Az ülések után azonban köteles beszámolni az ott elért eredményekről, az általa képviselt álláspontjáról. Ez csak utólagos tájékozódást tesz lehetővé, nem pedig a kormány politikájának befolyásolását.

Az Európai Unió Közös Bizottsága az általa fontosnak tartott kérdésekről jelentést készíthet. Létrehozhat továbbá albizottságokat, hogy valamilyen témában jelentést készítsenek a bizottság számára, illetve hogy valamely témát alaposabban körüljárjanak. Ezeket a jelentéseket a bizottsági vita után elvileg a plenáris ülés elé lehet terjeszteni. A harmadik törvényhozási ciklusban a közösségi jogszabály-tervezetek végrehajtásáról készített jelentést egy albizottság, a negyedikben az Egységes Okmánnyal foglalkozott egy ilyen testület jelentéstevési jog nélkül, két jelentéstevő joggal rendelkező pedig a gazdasági és pénzügyi unióval, illetve a politikai unió tervével. Azt, hogy mennyire vette komolyan a Cortes ezt a munkát, mi sem bizonyítja jobban, hogy az albizottság politikai unióról szóló dokumentumát a maastrichti csúcs után jelentették meg, a kormány pedig elutasította annak plenáris ülésen való megvitatását (Closa 1996, p.143.). Az ötödik törvényhozási ciklusban a bővítés és a kohéziós, strukturális alapok témakörének vizsgálatára alakult egy-egy albizottság.

A bizottságban az egyszerű többséggel meghozott döntésekkor, Dániához hasonlóan, a képviselők szavazatait a frakcióknak a Képviselőházban szerzett mandátumuk nagyságának megfelelően számolják.

Mindebből következik, hogy a Közös Bizottság nem végez rendszeres scrutiny-t. Ha meg is kíván vizsgálni egy-egy közösségi jogszabály-tervezetet, először meg kell küzdenie a házbizottsággal, hogy megkapja a vizsgálat jogát (l. ezt részletesebben a szakbizottságokkal foglalkozó fejezetben), illetve kérelmeznie kell, hogy jelentése a plenáris napirendjére kerüljön. Az pedig fel sem merül, hogy esetleg mandátumot

adjanak a Tanács-ülés előtt a minisztereknek. Így a testületnek igen gyenge jogosítványai vannak a többi tagállammal összehasonlítva, tevékenysége sok tekintetben ex-post jellegű lehet csak, így a kormány álláspontját ténylegesen nem tudja befolyásolni.

Azt, hogy Spanyolországban a parlament és a kormány ritkán (mondhatni, soha) konfrontálódik integrációs ügyben, s a Cortes tevékenysége inkább a végrehajtó hatalom munkájának alátámasztását szolgálja, konkrét esetek is bizonyítják. 1994-ben például a törvényhozás minden párt által támogatott határozata, hogy Spanyolország ne járuljon hozzá az EU bővítéséhez, ha nem csatlakozhat a közös halászati politikához (Closa 1996, p.147.), a kormány tárgyalási pozíciójának megerősítését célozta. 1997-ben a törvényhozás, mivel veszélyeztetve látta Spanyolország érdekeit, több határozatot is elfogadott a halászattal kapcsolatosan¹⁴⁷. Még sosem fordult elő, hogy valamely konkrét Európa-politikai ügyben a Cortes más álláspontra helyezkedett volna, mint a kormány.

Portugáliában, mint láttuk, a 20/1994-es törvény az irányadó a modell működésére. A kormány az első pilléres dokumentumokat egyértelműen köteles megküldeni a törvényhozás számára, amint azok hozzáférhetőek. A második és harmadik pillér vonatkozásában nincs meg ez a kötelezettsége, ugyanakkor az EU intézményeiben megvitatás alatt álló témákról informálnia kell a parlamentet, ha azok törvényhozási kompetenciát érintenek. A fogalmazás tehát itt már óvatosabb. A parlamentben az integrációs ügyek gazdája az Európai Ügyek Bizottsága, mely a témától függően továbbítja a dokumentumokat az illetékes szaktanárságoknak, tájékoztatás vagy véleményformálás céljából. A szaktanárságok állásfoglalását az Európai Ügyek Bizottsága figyelembe veszi saját jelentése elkészítésekor (és ahhoz csatolja is azokat). Minden uniós dokumentumot nem vizsgál meg a testület, csak az általa fontosnak tartottakat, s csak azokról készül jelentés. A jelentés tartalmazhat egy határozati javaslatot is, s mindkettőről a plenáris ülés hivatott dönteni. Az Európai Ügyek Bizottsága az integrációs államtitkárral és a külügyminiszterrel gyakran folytat eszmecserét.

¹⁴⁷ Ilyen volt az 1997. március 9-i határozat a Grönlanddal kötött halászati egyezményről, a július 3-i a spanyol halászati iparnak juttatott strukturális segélyről vagy a július 7-i azon ügy kapcsán, hogy az ír hatóságok törvénytelenül átkutattak spanyol halászhajókat. In: *The Specialised Committees...*, EP, September 1998.

Egyedülálló módon a portugál törvényhozás szerepéről szóló törvény rögzíti azt is, hogy a parlamentnek mely témában kell különösen aktívnak lennie. A 20/1994-es törvény alapján a törvényhozás megkülönböztetett figyelemmel követi az uniós tagság pénzügyi vonatkozásait, mint Portugália számára valóban létfontosságú kérdést.

Mint láttuk, a kormány két további törvényi kötelezettsége, hogy egyrészt minden évben az első negyedév végéig jelentésben számoljon be a törvényhozásnak a portugál uniós részvételről, másrészt az Európai Tanács-ülések kapcsán a miniszterelnöknek mindig meg kell jelennie a parlamenti vitán.

Portugáliában tehát szintén nincs mandátumadási vagy konzultációs kötelezettség, s átfogó scrutiny-ről sem beszélhetünk. Jól kidolgozott és működő mechanizmusa van viszont a tájékoztatásnak és a szakbizottságok bevonásának. A parlament annyit kérhet a kormánytól, hogy a valamely kérdésben vallott törvényhozási álláspontot ismertesse meg az Unió intézményeiben.

Görögországban az Európai Ügyek Bizottsága elvileg folyamatosan figyelemmel követheti az Európa-politika alakulását. A különösen fontos témákról jelentést készíthet, megfogalmazhatja álláspontját, s azt továbbíthatja a plenáris ülés felé. Tevékenységéről félévente jelentésben számol be a plenáris ülésnek, s erről a plénum határozathozatal nélküli vitát tarthat.

Mint láttuk, a kormány tájékoztatási kötelezettsége az első pilléres ügyekre terjed ki, s évente be kell számolnia a törvényhozásnak az integrációs politikáról. Ezt a jelentést általában a külügyminiszter nyújtja be minden évben a parlamenti ülésszak vége előtt.

A bizottság felhatalmazása kiterjed arra, hogy felkérje az illetékes minisztereket, a Tanács-ülések előtt és után jelenjenek meg előtte. A gyakorlatban azonban a bizottság ritkán él ezzel a lehetőséggel, tehát szó nincs arról, hogy a görög álláspontról a kormány konzultálna a parlamenttel. Rendszeres scrutiny nem folyik, az információáramlás gyenge, a bizottság rendszertelenül ülészik. Így nem véletlen, hogy – látva a többi parlamentben történeteket – a görög törvényhozás is modelljének megreformálását tervezi.

A fenti példák bizonyítják, hogy nincs két egyforma kontrollmechanizmus integrációs ügyekben a tagállami parlamentekben. Az alapséma, mint láttuk, azonos: minden kormánynak van valamiféle jogszabályon alapuló tájékoztatási kötelezettsége a törvényhozás felé, *de a továbbítandó uniós dokumentumok köre mindenhol más és más*. A dokumentumok legteljesebb köréhez a dán, - és mint látni fogjuk - a finn és az osztrák parlament jut hozzá. Szinte teljes körűen informálódhat a német és a brit törvényhozás, de nekik az Európai Bizottság saját hatáskörben meghozott döntéseit már nem juttatják el. A svéd és a holland parlament az első, második és harmadik pilléres anyagokat megkapja rendszeresen, de nem jut hozzá minden munkadokumentumhoz. A francia törvényhozás ugyanígy jogosult a mindhárom pillérhez tartozó előterjesztésekbe való betekintésre, de ez egyelőre - Amszterdam életbelépéséig - azok közül csak a törvényhozási hatáskörbe tartozókra igaz, a rendeleti úton szabályozandóakra nem. A többi kormánynak csak a közösségi, tehát első pilléres anyagok eljuttatására van kötelezettsége. Ebbe általában beleértik a közösségi jogszabály-tervezeteken túl az ún. konzultációs jellegű dokumentumokat is (fehér és zöld könyvek – Amszterdam életbelépése után ezek továbbítása a nemzeti parlamentek felé már kötelező lesz). Mindebből egyértelműen kiderül, hogy az erős ellenőrzést meghonosító törvényhozások mind megkapták az uniós dokumentumok legszélesebb köréhez való hozzáférés jogát; ezután már csak rajtuk múlik, hogy mennyi anyagot vizsgálnak is meg tételesen.

A tájékoztatás köre után a második szempont a modellek egybevetésére, *hogy a kormány mennyire segíti a parlamenteket abban, hogy azok meg is tudjanak birkózni a beáramló dokumentum-tengerrel*. Az erősen ellenőrző parlamentek mindegyikének, Ausztria kivételével, joga van ahhoz, hogy a kormánytól magyarázó szöveget kapjon az egyes anyagok mellé. Ezek részletessége és használhatósága természetesen különböző. A dán, a brit, a német és a finn törvényhozás a kormánnyal egyeztetett, akár jogszabályban is rögzített séma szerint jut hozzá a kiegészítő információhoz minden dokumentummal kapcsolatban. A közepesen erős svéd és holland, de még a gyenge luxemburgi és spanyol parlament is megkapja ezt a segítséget (ha nem is az előzőekhez mért részletességgel) a munkájához. A kivételként említett Ausztriában a papíron rendkívül erős modellt ez a gyakorlati hiányosság teljességgel lerontja; a kis stábbal dolgozó Nemzeti Tanácsot a kormány szinte belefojtja a dokumentum-áradatba. A mára

sokat erősödött francia modellen is sokat gyengít, hogy a kormány nem köteles magyarázatot fűzni a dokumentumokhoz. Így a Nemzetgyűlésnek és a Szenátusnak nagyobb stábbal kell működnie és több időre is van szükségük vizsgálódásaikhoz, mint a többi, érdemi ellenőrzést végző törvényhozásnak. Emiatt, mint láttuk, előfordulhat, hogy a francia parlamenti vélemény akkorra készül el, amikor a döntés már megszületett a Tanácsban.

A harmadik szempont az elemzéshez, hogy *a kormánynak vajon megszabnak-e egy határidőt, ameddig el kell juttatnia a dokumentumokat a törvényhozásnak.* Ausztriában, Németországban és Finnországban a „haladéktalanul” megfogalmazás a kötelezettség alapja, Dániában és az Egyesült Királyságban azonban konkrét határidőre kell teljesítenie a végrehajtó hatalomnak e feladatot. A többi országban nincs erre vonatkozó kitétel. Ez azt jelenti, hogy ezen államokban a kormány együttműködési hajlandóságától függ, hogy a parlament még időben, tehát még az EU-beli döntés meghozatala előtt hozzájut-e a kérdéses dokumentumokhoz. Szintén Franciaország hozható fel példaként, hogy amennyiben késedelmes az anyagok továbbítása, akkor értelmetlenné válhat a parlamenti állásfoglalás, s gyengíthet az egyébként jól kidolgozott modell hatékonyságán. Az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyvében a parlamenti vizsgálódásra megszabott hathetes határidő javítani fog ezen a helyzeten; persze ettől még, ha nincs konkrét szabályozás, előfordulhat, hogy a kormány olyan későn küldi el a Tanács napirendjére kerülő témában készült előterjesztést a törvényhozásnak (mondjuk röviddel a hathetes határidő lejárta előtt), hogy nem marad idő az érdemi állásfoglalásra.

A dokumentumok megkapása után a következő lépés maga *a parlamenti vizsgálódás.* Minden dokumentum alapos vizsgálatát, tehát teljes körű scrutiny-t kevés parlament végez; a brit, a francia és a finn törvényhozás minősíti csak egyenként az összes uniós előterjesztést. Még az erős dán és német ellenőrzés is csak a kiválasztott dokumentumokra terjed ki. A többi parlament erősen szelektál a javaslatok között, s csak a különösen figyelemre méltókat vetik alá részletes elemzésnek. A vizsgálódás módszere általában az, hogy a fontos dokumentumokról jelentést készítenek, bizottsági és esetleg plenáris vitát tartanak. Erre minden törvényhozásban van mód, de arra, hogy parlamenti határozat, állásfoglalás is szülessen, már nincs mindenhol esély.

Az integrációs bizottságokon belül ritkán kerül sor formális *szavazásra*. Mindenhol az a gyakorlat terjedt el, hogy a vita után a jelentést, álláspontot átdolgozzák, igyekeznek az elhangzott véleményeket abba belefoglalni, azaz konszenzusra jutni. Az elnök az ülés végén ismerteti a végleges szöveget, s ha a tagok nem emelnek kifogást ellene, azt elfogadottnak tekintik. Amennyiben – kiélezett vita esetén – mégis elrendelnének szavazást az EU-bizottságokban, Dánia és Spanyolország kivételével mindenhol egyszerű többséggel születhetne határozat. E két említett államban a szavazatokat a pártoknak a plenáris ülésen meglevő mandátumarányának megfelelően súlyozzák.

Nagy a különbség a modellek között abban, hogy *a kormány mennyire köteles figyelembe venni a parlament véleményét*. Dániában teljes mértékben, de csak politikai felelősség mellett. Németországban a Bundesrat, Ausztriában pedig a Nemzeti Tanács állásfoglalása jogi értelemben is kötelező. A holland törvényhozás szava harmadik pilléres ügyekben köti a kormányt. Finnországban, az Egyesült Királyságban, Németországban és Svédországban a kormánynak utólag magyarázatot kell adnia, ha a brüsszeli tárgyalásokon eltért a parlament állásfoglalásában lefektetettektől. A többi országban, ha valamely kérdésben véleményt is alkot a törvényhozás, az nem kötelező a kormányra nézve. Politikai felelősséggel azonban, a parlamenti mivoltból következően, mindenhol tartozik a kormány a törvényhozásnak.

Szintén fontos megnézni, *az egyes törvényhozások mennyire követik nyomon a parlamenti állásfoglalások sorsát*. Ha ugyanis a kormányt nem kötelezik arra, hogy számoljon be, tartotta-e magát a parlament véleményéhez Brüsszelben, akkor értelmetlenné válik az ellenőrzés. Ha nem kell visszajelezni, az szinte egyenértékű a szabad kézzel. Másrészt a kontrollba energiát fektető törvényhozásokat kell, hogy érdekelje, munkájuknak mi lett a végeredménye.

Mindezek ellenére csak az erős kontrollal rendelkező dán, német és finn, a közepes odafigyelést meghonosító holland és svéd, valamint a gyenge luxemburgi parlament fektet hangsúlyt arra, hogy tájékozódjon állásfoglalásának „utóéletéről”. A szintén erősen ellenőrző Egyesült Királyságban csak a fenntartás kapcsán figyelik a kormány tevékenységét, Ausztriában alkalmanként (csak a kötelező érvényű állásfoglalásokról és parlamenti határozat esetén), Franciaországban pedig a papíron létező lehetőségek

ellenére a gyakorlatban sohasem. A többi parlament egyáltalán nem kér visszajelzést állásfoglalásainak sorsáról. Ez rögtön megkérdőjelezi a kontroll komolyságát.

A *parlamentari fenntartás* intézményét a „kitaláló” Egyesült Királyságon túl már több tagállam is alkalmazza. Dániában és Finnországban természetes, hogy a törvényhozási álláspont megszületéséig a kormány nem nyilatkozhat Brüsszelben. Németországban erről ugyan nem szól kifejezetten jogszabály, de a normákat úgy értelmezik, mintha az létezne. Franciaországban a kifejezést használják annak ellenére, hogy valójában azt egyetlen norma vagy dokumentum sem rögzíti (az egy hónapos türelmi időt kérő miniszterelnöki körlevél sem nevezi néven, de tartalma megegyezik a fenntartással), így nincs kötelező ereje. Más államokban nem létezik a fenntartás, bár néhány helyen (például Olaszországban) igyekeznek a szabályokat úgy értelmezni, mintha azokból azt ki lehetne olvasni.

Az EU Miniszterek Tanácsa ülésén eldöntött kérdésekben csak az erős vagy viszonylag erős modellt meghonosító országokban van *konzultációs kötelezettsége* a kormánynak. Ezen országokban a Tanács-ülés napirendjén szereplő kérdésekről az illetékes kormánytag és a törvényhozás integrációs bizottsága eszmecserét folytat, a Tanács-ülés után pedig ugyanaz a miniszter írásban vagy szóban számot ad a történetekről. Ilyen konzultációra heti rendszerességgel sor kerül Dániában, Finnországban, Németországban, Hollandiában és Svédországban. Ez a törvényhozástól igen rendszeres munkát és felkészültséget kíván meg.

Meg kell jegyezni, egy modell attól még lehet erős, hogy a kormány nem konzultál a parlamenttel minden Tanács-ülést megelőzően. Mint láttuk, az Egyesült Királyságban ezt az alapos scrutiny-val és a parlamenti fenntartás intézményével váltják ki. A Tanács-ülésen eldöntött ügyek ugyanis egy korábbi fázisban mindenképp terítékre kerültek már az illetékes törvényhozási bizottságban, s készült róluk parlamenti álláspont). *Mindenre kiterjedő parlamenti vizsgálat, a parlamenti fenntartás intézményének alkalmazása vagy konzultációs kötelezettség nélkül azonban egyetlen kontrollmechanizmus sem működhet hatékonyan* (akkor maximum a franciáknál látott hatékonyság érhető el). Ezt azért nagyon fontos leszögezni, mert e három kritérium alapján lehet a legjobban lemérni a modellek tényleges erejét, illetve a szerint, köteles-e a kormány visszajelezni a Brüsszelben történetekről a parlamentnek. Hiába erős tehát az osztrák ellenőrzés papíron,

a jogszabályok alapján (elvileg jogi felelősséggel tartozik a kormány a parlamentnek integrációs ügyekben), ha sem általános scrutiny, sem konzultáció nincs a gyakorlatban, s a kormány utólag sem köteles minden esetben tájékoztatni a törvényhozást a brüsszeli fejleményekről.

Végezetül azt is megállapíthatjuk, hogy mára már minden tagállami törvényhozás kontrollmechanizmusának fontos része, hogy *egyrészt évente, félévente tájékoztatást kérnek a kormánytól az integrációs politika alakulásáról és az Unió-beli fejleményekről*, másrészt beszámoltatják a kormányt az *Európai Tanács üléseiről*. A legerősebb kontrollal bíró országokban mind az EU csúcs előtt, mind az után számot kell adnia a kormány magas rangú tagjának, általában a miniszterelnöknek a várható eseményekről, illetve a történetekről. A gyengébb parlamentek általában megelégednek egy utólagos tájékoztatással, s beérik a külügyminiszter jelenlétével. A legtöbb országban ez a számadás a plenáris ülés nyilvánossága előtt történik, s ezen alkalommal van lehetősége minden képviselőnek mind a tájékozódásra, mind a személyes véleménynyilvánításra. Persze ahol az integrációs bizottság felléphet a plénum nevében, ott a tájékoztatás is ezen testület előtt történik (Dánia, Finnország).

Fontos legvégül külön szólni arról, hogy *a bemutatott parlamenti kontrollmechanizmusok az uniós előterjesztésekre (legtöbb helyen a közösségi jogszabály-tervezetekre) vonatkoztak, nem pedig a Brüsszelben már jóváhagyott döntésekre, EK jogszabályokra*. Az integrációs bizottságok a tagállamokban az előterjesztéseket vizsgálják (scrutiny), s nem pedig a kész irányelveket. Tehát amikor már a Tanács által jóváhagyott irányelveket kell átültetni a nemzeti jogba, akkor a legtöbb tagállamban (Olaszország kivételével) a parlamentek EU-s testületei már nincsenek érintve. Az irányelvek átvétele a nemzeti jogba a hagyományos parlamenti eljárás keretében történik, az illetékes szakbizottságok bevonásával. Ugyanez igaz az új uniós szerződésekre; amikor azok még csak tervezetek, az integrációs bizottságok foglalkoznak velük a törvényhozásokban, de amikor már mint ratifikálandó törvényjavaslat kerülnek a ház elé, akkor már a szakbizottságokat, illetve a plenáris ülést illeti a vélemény-kifejezés, illetve a döntés joga.

Olaszország 1989 óta képez a fentiek alól kivételt. A La Pergola törvény értelmében ugyanis minden év március 1-jéig a kormánynak be kell terjesztenie a törvényhozásnak az ún. *Európai Közösségi Törvény* tervezetét, mely az előző év júliusáig tartalmazza az összes átültetendő közösségi jogszabályt. Szerepel benne az is, hogy melyik tervezetet milyen módon fogják átvenni (rögtön ezen törvény elfogadásával, vagy később törvényi úton, esetleg miniszteri rendelettel stb.). A 128/1998 számú törvény (az 1995-1997-es Európai Közösségi Törvény) ezt a határidőt január 31-re módosította.

Az Európai Közösségi Törvény javaslatának vitáját az Európai Politikák Bizottsága koordinálja, a többi bizottság pedig véleményt alkot. Ezeknek a testületeknek 15 nap áll rendelkezésükre a többségi (és esetleg a kisebbségi) vélemény megfogalmazására, a jelentés elkészítésére, a raportör kijelölésére. A raportörök az Európai Politikák Bizottságának jelentenek, mely saját vizsgálódását a szakbizottsági szakasz lezárulta után kezdi. A többi testület módosító javaslatai a bizottság egyetértése esetén kerülhetnek be a plenáris elé terjesztendő végleges szövegbe. Tekintettel a sokszoros belső parlamenti egyeztetésre, a folyamat szinte soha nem zárul le időben, azaz a parlament számára megszabott három hónapon belül. 1998. áprilisában például – a lemaradás behozása érdekében – az 1995-1997-es időszakról egyetlen Európai Közösségi Törvényt fogadtak el. Az irányelvek átvételének ez a módja, bár segített valamennyire ledolgozni az Olaszország által hosszú évek alatt felhalmozott hátralékot, nem oldott meg minden problémát¹⁴⁸.

Ellenkező példaként, tehát hogy a parlament minimális szerepet játszik a direktívák átültetésében, *Dánia* hozható fel. Az, hogy ebben az országban erős kontrollt tudtak meghonosítani az integrációs ügyek felett, annak is köszönhető, hogy a törvényhozás nincs túlterhelve EU ügyekkel. Az irányelveket nagyrészt (mintegy 85%-ban¹⁴⁹) ugyanis adminisztratív úton, tehát rendeletek kibocsátása révén léptetik hatályba, nem

¹⁴⁸ Az 1999. február 5-én elfogadott 25 sz. törvény (az 1998. évi Európai Közösségi Törvény) a „La Pergola” rendelkezéseit hatályon kívül helyezve a következőképp módosította az irányelvek átvételére vonatkozó szabályokat: a kormány már nem köteles szerepeltetni az Európai Közösségi Törvény javaslatának mellékletében az adminisztratív úton életbeléptetett irányelveket; a kormány most már az Európai Közösségi Törvény mellőzésével rendeleti úton életbe léptetheti a direktívákat, s elegendő, ha a törvénytervezethez csatolt jelentésben felsorolja a már életbeléptetett és a közeljövőben életbeléptetendő irányelveket. Az Európai Bíróság Olaszországot érintő ítéleteiről a kormánynak továbbra is be kell számolnia a házának. In: *Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale, Serie generale no. 35, 12-2-1999.*

¹⁴⁹ Niels Hoffmeyer, a dán Európai Ügyek Bizottsága tanácsosának előadása a TAIEX által szervezett szemináriumon, Koppenhága, 1998. június 15.

pedig a törvényhozás által. Ez annak köszönhető, hogy Dániában a miniszterek nagy önálló hatáskörrel rendelkeznek. Ezért 1996-ban az Európai Ügyek Bizottsága és a kormány megállapodtak, hogy az illetékes miniszter beszámol a parlamentnek (az európai, illetve az érintett szakbizottságnak), hogyan ültették át a nemzeti jogba azokat az irányelveket, melyekről a kormány korábban tárgyalási mandátumot nyújtott be az Európai Ügyek Bizottságának. E beszámoló írásban történik, mielőtt a rendeletet kibocsátották.

Hasonlóképp az *Egyesült Királyságban* a kormány jogosult dönteni, hogy milyen belső jogszabállyal tesz eleget átültetési kötelezettségének, s ezek a politikai döntések nem tartoznak a törvényhozás kompetenciájába. Az Európai Közösségekről szóló 1972-es törvény 2. cikk (2) bekezdése felhatalmazza a minisztereket, hogy a közösségi jogból eredő kötelezettségek végrehajtása céljából rendeleteket bocsássanak ki (a melléklet pedig tartalmazza a rendeletalkotás korlátait, például az adók bevezetésére, bizonyos új bűncselekményi tényállások megállapítására nem terjed ki ez a felhatalmazás). A rendelet tervezetét azért mindkét házban egyszerűsített eljárásban meghozott határozattal jóvá kell hagynia (Juhász 1998, pp.78-79.). E gyorsított parlamenti eljárást az Európai Jogalkotás Különbizottsága egy 1996-os jelentésében nehezményezte is¹⁵⁰. Ellenőrző mechanizmust e téren – ellentétben Dániával - még nem fejlesztettek ki. A brit parlamentnek tehát jó oka van arra, hogy vizsgálódásai révén még a kezdeti fázisban próbáljon meg befolyásra szert tenni.

A dán és a brit példával szemben *Németországban* az irányelvek jelentős részét törvényi úton, tehát mindkét ház bekapcsolásával lehet csak átültetni (persze egy részük érvényesítése a Länder kompetenciája). Ez egyedülálló az Unióban, hisz, mint a következő példák bizonyítják, a legtöbb tagállamban a direktívák rendeleti úton válnak a belső jog részévé.

Belgiumban sok irányelv átültetése a regionális és a közösségi hatóságok feladata.

Írországban a belépésről szóló 1972-es törvénybe bekerült egy szakasz, mely az EK jog gyorsabb és könnyebb végrehajtása céljából felhatalmazza a kormány minisztereit, hogy

¹⁵⁰ In: *The Scrutiny of European Business - Twenty-seventh Report of the Select Committee on European Legislation, July 1996.*

rendelet kibocsátásával biztosítsák az irányelvek érvényesülését. Az e törvény alapján megalkotott miniszteri rendelet törvényt is módosíthat vagy azt hatályon kívül helyezheti. Mint láttuk, eredetileg ezeket a rendeleteket a kibocsátástól számított hat hónapon belül a parlamentnek jóvá kellett hagynia, de ezt a rendelkezést egy évvel később - használhatatlansága miatt – visszavonták. Ehelyett maradt az 1973-as módosító törvény rendelkezése, hogy az Oireachtas a neki nem tetsző rendeleteket megsemmisítheti, de ezzel a jogosítvánnyal, mint láttuk, a törvényhozás soha nem élt. Írországban az irányelvek nagy részét rendeleti úton léptetik életbe, s csak keveset törvényalkotással.

Spanyolországban, a brit, az ír, a dán és a görög példához hasonlóan a belépés előestéjén elfogadott 10/1985-ös törvény hatalmazta fel a kormányt arra, hogy meghatározott kérdésekben, melyeket a melléklet felsorol, törvényerejű rendeleteket alkosson az irányelvek átültetése céljából. Az irányelveket átültető rendeleteket, a hivatalos megjelentetés után, a törvényhozásnak joga van megismerni a 8/1994-es törvény szerint (tehát csak ex-post). Az irányelvek nagy részét rendeleti úton ültetik át, s csak kevés kerül a parlament elé (amikor törvényalkotás útján léptetik hatályba az irányelvet, vagy pedig felhatalmazzák a kormányt az átültetésre). A helyzetet nehezíti a spanyol állam kvázi-föderális szerkezete (Closa 1996, pp.145-146.): az ún. autonóm közösségek is illetékesek lehetnek az irányelvek hatályosításában. Az így átültetett direktívákra azonban nem terjed ki a Cortes EU Közös Bizottságának ellenőrzési joga (azokat csak a tartományi parlamentek kontrollálhatják).

Portugáliában az alkotmány 167. és 168. cikke (az 1997. októberi alkotmánymódosítás után 164. és 165. cikk) tartalmazza a törvényhozás kizárólagos és részlegesen kizárólagos kompetenciáit. Az ezekbe tartozó témájú közösségi normákat törvények révén kell átültetni. Az EK jogszabályok nagy részét azonban kormányrendeletek útján léptetik hatályba. A törvényhozás az így átültetett irányelvekről úgy tud tájékozódni, hogy azok listáját a kormány által a parlamentnek benyújtott éves jelentés tartalmazza. A negyedik alaptörvény-revízió alkalmával a 115. cikkhez fűzött kiegészítés szerint (a mai számozás szerint 112(9) cikk) az irányelveket csak törvényi úton vagy törvényerejű rendelettel lehet átültetni, a két jogszabály pedig egyenértékű.

Görögországban a csatlakozási törvény (945/79. sz. törvény) 2. cikke tette lehetővé a kormány rendeletalkotását a közösségi jogszabályok átültetése érdekében. Eszerint 1981. december 31-ig ún. elnöki dekrétumok útján lehetett átvenni az irányelveket, a törvényhozás megkerülésével. Az 1338/1983-as törvény még mindig a belépés előtti közösségi normák görögországi alkalmazásával volt hivatott foglalkozni: kiterjesztette a rendeletalkotásra megszabott határidőt. Ezt később még négy törvény megtoldotta újabb haladékokkal.

A fenti példák alapján láthatjuk, a rendeleti úton való irányelv-átültetés az általános (ez lehet kormányrendelet vagy – föderális államszerkezet esetén – a helyi hatóságok rendeletei); az erős törvényhozási szerepvállalás e téren inkább a kivételek közé tartozik. A Közösséghez, illetve az Unióhoz csatlakozó államok vagy külön törvényben, vagy a csatlakozási szerződés megerősítéséről szóló törvényben általában szabályozzák az irányelvek átvételének kérdését.

3.5.4. Az EU-s testületek illetékessége

Az illetékességek áttekintésekor a következőket kell megvizsgálni: mire terjed ki az integrációs testület tájékozási és döntési köre, valamint, hogy felléphet-e a plenáris ülés nevében.

A dán Európai Ügyek Bizottsága a legszélesebb körű illetékességgel rendelkezik. 1996 óta nemcsak a Tanács-ülés elé kerülő jogszabály-tervezeteket, hanem az alsóbb szinten (például az ún. szabályozóbizottságokban) eldöntött javaslatokat is megkapja a testület. A kormány nemcsak a bizottsági ülést követő hét hivatalos Tanács-üléseinek szereplő kérdésekről köteles tájékoztatni a képviselőket, hanem az informális Tanács-ülések témáiról is. A Bizottság az egész Folketing nevében és a helyett hozza döntéseit. A kormányt kötik a bizottság állásfoglalásai.

Az Egyesült Királyságban az Európai Scrutiny Bizottság az 1998. novemberi házszabály-módosítás óta megnövekedett illetékességgel rendelkezik. Vizsgálódásai a közösségi jogszabály-tervezeteken túl kiterjednek a második és harmadik pilléres ügyekre, az ún. fehér és zöld könyvekre, az uniós intézmények jelentéseire, de –

ellentétben Dániával - az Európai Bizottság saját hatáskörben hozott döntéseire, a Tanács munkadokumentumaira már nem. A bizottság a Ház nevében, de nem a helyett lép fel, tehát nincs olyan széles döntési jogosítványa, mint a dán Európai Ügyek Bizottságának; parlamenti határozatot nem hozhat önmagában. Az állandó európai bizottságok az eléjük utalt kérdéseket tárgyalják meg, és hoznak azokról döntést. Ezek a kormányt nem kötik, de amíg a parlamenti vizsgálódás nem zárult le, a brit miniszter nem adhatja hozzájárulását egy javaslat elfogadásához Brüsszelben.

A *német* alaptörvény 45. cikke alapján a *Bundestag* Európai Unió Ügyek Bizottsága, a dán bizottsághoz hasonlóan, de nem általános, hanem csak egyedi vagy korlátozott felhatalmazás alapján, ún. alkotmányos szervként - gyakorolhatja az alsóházat a 23. cikk szerint megillető integrációs jogosítványokat. Ilyen felhatalmazással rajta kívül csak a Külügyi, a Védelmi és a Petíciós Bizottság rendelkezik. Ez a testület a parlamenti döntési folyamat központja. Tájékoztatás illeti meg az uniós dokumentumok legszélesebb köréről, tehát mindhárom pillér ügyében illetékes. Fő feladata az általános integrációs politika alakítása és a koordináció. Meg kell jegyezni, hogy mint illetékes szakbizottságok, a közös kül- és biztonságpolitika kérdésében a Külügyi, a bel- és igazságügyi együttműködés terén pedig a Jogi és a Belügyi Bizottság a fő felelős.

A *francia Nemzetgyűlés* EU Delegációja nem léphet fel a plenáris ülés nevében, döntései tehát nem foghatók fel a Nemzetgyűlés döntéseiként (ez a Szenátusra ugyanígy igaz). Egyfajta szűrőként megvizsgálja az uniós dokumentumokat, de – ellentétben az eddig bemutatott példákkal – egyelőre, az Amszterdam miatti alkotmánymódosítás hatályba lépéséig, csak az első pilléresekről javasolhatja az állandó bizottságokon keresztül parlamenti határozat meghozatalát. Az állandó bizottságok kihagyásával nem is fordulhat a plénumhoz, tehát jogosítványai szűkebbek, mint más integrációs parlamenti bizottságoké.

A *holland* EU Ügyi Bizottságnak előszelektáló, koordináló szerepe van, s csak általános uniós ügyekben illetékes; szakkérdésekben a szakbizottságok nyilvánítanak véleményt. Minden ügyet csak egy bizottság vitat meg, illetve készíti elő a plenáris ülést, s nem köteles bevonni más testületeket. Az EU Ügyi Bizottság nem nyilváníthat véleményt az alsóház nevében. A gyakorlatban azonban, különleges esetben, bármely bizottság döntése, megfelelő felhatalmazás alapján, felérhet a plenáris határozatával.

Az *olasz* Európai Unió Politikáinak Bizottsága 1996 óta egyenrangú a többi bizottsággal, és nem léphet fel az egész ház nevében. A kormány jogi értelemben csak az első, és 1998 óta a harmadik pilléres dokumentumokat köteles eljuttatni a testülethez.

A *belga* Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága a közösségi jogszabály-tervezetek vizsgálati jogát teljes egészében magának vindikálta. Ugyanakkor a kormány csak ezekről a dokumentumokról köteles tájékoztatni a testületet, másról nem. A plenáris nevében nem léphet fel. A többi tanácsadó bizottságnál csak annyival több, hogy határozati javaslatot terjeszthet a plenáris ülés elé.

A *luxemburgi* Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága, a parlament egyik állandó bizottságaként nem léphet fel a plénum nevében. A törvényhozásnak kötelező jelleggel csak az első pilléres ügyeket küldi meg a kormány; a második és harmadik pillér vonatkozásában az illetékes bizottság (a második pillér esetében történetesen a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága) kérhet dokumentumokat (automatikusan nem kapja meg azokat), illetve meghallgathatja a kompetens minisztert. A Kül- és Közösségi Ügyek Bizottságának nincs általános illetékessége; csak a tárgykörébe tartozó közösségi jogszabály-tervezeteket vizsgálhatja.

Az *ír* parlament két házának Európai Ügyek Közös Bizottsága tájékoztatói jogosítványai korlátozottak, de külön kérésre elvileg minden dokumentumot megkaphat. A plénum nevében nem léphet fel. Státusza megegyezik a különbizottságokéval.

A *spanyol* Európai Unió Közös Bizottság, a törvényhozás két háza gyenge bizottságaként, jogalkotási jogosítvány nélkül, az első pilléres kérdésekben teljes körűen tájékozódhat, illetve a kormány más uniós kérdésekről is köteles elvileg informálni (ennek körét a rá vonatkozó törvény azonban nem pontosítja). A plenáris ülést nem helyettesítheti a bizottság, sőt, még arra sincs garancia, hogy jelentései eljutnak a plénumig.

A *portugál* Európai Ügyek Bizottsága a tizenkét állandó parlamenti bizottság egyikeként egyértelműen kompetens az első pilléres ügyekben, s, mint láttuk,

értelmezés kérdése, hogy vajon a második és harmadik pilléres dokumentumokat kötelezően megkapja-e. A plenáris nevében nem léphet fel a testület.

Görögországban az Európai Ügyek Bizottsága elvileg mindenfajta európai ügyben illetékes. A kormány tájékoztatási kötelezettsége azonban csak a közösségi, tehát első pilléres ügyekre terjed ki. A plénum nevében nem léphet fel.

A tagállami törvényhozások integrációs testületei közül tehát teljes körű illetékességgel rendelkezik a dán, a brit, a német, a francia, a holland, a finn, az osztrák és a svéd bizottság. Így a tagállamok több mint felében széles körűen informálódhatnak az Európa-ügyi testületek. Határozatot mindenről közülük azonban csak a dán EU Bizottság, a brit állandó európai bizottságok valamelyike, valamint az osztrák Főbizottság hozhat. A belga EU-s testület szintén minden jogot magának vindikál, de döntést csak első pilléres kérdésekben hozhat. Németországban és Finnországban a második pilléres ügyekben a Külügyi Bizottság az illetékes. Szintén Németországban a harmadik pilléres ügyek gazdája a Jogi Bizottság (s nem az integrációs testület). Svédországban a tanácsadó bizottság és Franciaországban a delegáció csak előszûri az uniós dokumentumokat, a végső szó a szakbizottságoké. Luxemburgban és Hollandiában az integrációs bizottságok csak koordinálnak; az állásfoglalás joga mindig a téma szerint illetékes szakbizottságé. A többi, gyenge modellû államban az integrációs bizottságok foglalnak állást az illetékességi körükbe tartozó első pilléres ügyekről.

Mindebből az szűrhető le, hogy az erős modellû törvényhozások a gyorsabb véleményalkotás érdekében előszeretettel adnak felhatalmazást az integrációs testületnek a parlamenti álláspont megfogalmazására, valamint ezen bizottságok minden kérdésben kompetensek. Az EU-bizottságok általában maguk az integrációs ügyek gazdái, s az a ritkább megoldás, hogy a szakbizottságok feladatkörébe utalják a vonatkozó uniós kérdéseket, és ők csak koordinálnak.

3.5.5. A parlamenti állásfoglalások sorsának nyomonkövetése

Dániában a Tanács-ülés után egy héttel az azon részt vevő miniszter eljuttatja az ülésről készített összefoglalóját az Európai Ügyek Bizottságának. 1993 óta ezeket az

összefoglalókat nyilvánosságra hozzák. Ezen túlmenően a Tanács Főtitkárságától a bizottság megkapja az ülésről készült sajtónyilatkozatot, mely tartalmazza, hogyan szavaztak az egyes tagállamok. Ezeknek a dokumentumoknak a segítségével a képviselők ellenőrizhetik, hogy a miniszter a jóváhagyott mandátumnak megfelelően járt-e el (a mandátum, mint láttuk, szóbeli, de a bizottsági ülés jegyzőkönyvéből leellenőrizhető). A bizottság tagjai, ha nem találják kielégítőnek az így rendelkezésükre álló információt, írásban kérdést intézhetnek a kormány tagjához. Amennyiben nagyobb politikai jelentőségű kérdésről van szó, a minisztert meghívhatják a bizottság ülésére is konzultáció céljából, ahol részletesebb magyarázattal szolgálhat. Végző esetben interpellációt is lehet intézni a kormányhoz, melyet plenáris vita követhet.

Dániában még sohasem fordult elő, hogy egy miniszter ne a parlament által jóváhagyott tárgyalási pozíciónak megfelelően járt volna el. Ha ugyanis egy kormánytag visszaélt volna mandátumával, az biztosan bizalmatlansági indítvány benyújtásához vezetett volna.

Az *Egyesült Királyságban* nem honosodott meg rendszer arra vonatkozóan, hogyan kérjék számon a kormány számára nem kötelező parlamenti állásfoglalásokban foglaltakat; ez pedig sokat gyengít az ellenőrzés hatékonyságán. Amit komolyan vesznek, az a parlamenti fenntartás, tehát hogy az illetékes miniszter nem nyilatkozhat Brüsszelben az előterjesztésekről a parlamenti vizsgálat lezárultáig. Az 1998. novemberi határozat, mint azt a 3.5.1. fejezetben láttuk, szól arról is, hogy amennyiben ez nem így történne, arról a kormány tagjának sürgősen számot kell adnia az Alsóháznak.

Németországban a Bundestag EU-Bizottsága 1995-ben lefektette a törvényhozás uniós ügyekben hozott határozatai jövőbeli eredményességi kontrolljának alapelveit. Ennek megfelelően amikor Brüsszelben lezárul egy uniós tervezet vitája, azaz megszületik a végleges szöveg, a szövetségi kormánynak tájékoztatnia kell a bizottságot, hogy az eljárás során mennyiben és milyen módon volt tekintettel a Szövetségi Gyűlés határozataira. Ezen túlmenően a kormány köteles évente integrációs jelentést előterjeszteni, és akkor összefoglaló áttekintést adni, hogyan vette figyelembe az év során a Bundestag állásfoglalásait. Annak ellenére, hogy nincs arra vonatkozó jogszabályi kötelezettség, amennyiben a szövetségi kormány brüsszeli tárgyalásai során

eltér a Bundestag álláspontjától, erről be kell számolnia és tettét meg kell indokolnia. Ez a kormány parlamenti iránti általános felelősségéből következik.

A *francia Nemzetgyűlés* házszabályának 151/4. cikke rögzíti, hogy a kormány köteles tájékoztatni az illetékes szakt bizottságot és a Delegációt a parlamenti határozatok sorsáról. A gyakorlatban azonban a francia törvényhozás nem sok figyelmet szentel annak, mi is történik azokban az ügyekben, melyekben a Delegáció korábban állást foglalt. Elvileg a testület minden tanácsadójának évente összeggzést kellene készítenie arról, hogy az általa gondozott témákban milyen fejlemények történtek, mennyire követte a kormány a parlament útmutatásait. Ez azonban legtöbbször elmarad, így nincs pontos kimutatás arról, mennyire is kötötte magát a kormány a törvényhozás által megjelölt irányokhoz. A Delegáció maga szintén elvileg évente egy-két alkalommal készít erről egy jelentést, illetve levélben kérheti az illetékes minisztert, hogy tájékoztassa a testületet a jogszabályok sorsának alakulásáról. Ez azonban nem vált általános gyakorlattá, s ez nevezhető a francia modell egyik leggyengébb oldalának.

Olaszországban, Belgiumban, Portugáliában és Görögországban nem követik nyomon a parlamenti állásfoglalások sorsát. A belga törvényhozás azonban legalább megkapja a Tanács-ülések jegyzőkönyveit. *Luxemburgban* annyi illeti meg a törvényhozást, hogy azon dokumentumok sorsáról, melyekkel a képviselők behatóbban foglalkoztak, a kormány visszajelez. *Írországban és Spanyolországban*, rendszeres scrutiny hiányában, fel sem merül, hogy ennek is figyelmet kellene szentelni.

Hollandiában a Tanács-ülések után a miniszter köteles visszajelenteni az illetékes bizottságnak a történetekről, s ott magyarázattal szolgálni a holland álláspontra. Arról azonban nem kell visszajeleznie a kormánynak, hogy a közösségi jogszabály-tervetekhez fűzött parlamenti véleményeket mennyiben vette figyelembe; bár a végső szakaszban, a Tanács-ülések előtt ezek a javaslatok végleges formájukban úgyis visszatérnek a törvényhozáshoz.

A modellek részletes elemzésekor a 3.5.3. fejezetben már volt szó a visszajelzés fontosságáról. A fentiekből ismét azt szűrhetjük le, erős és hatékony kontroll nem lehetséges, ha a törvényhozás nem kéri számon a kormányon, hogy az mennyire tartotta magát a parlamenti állásfoglalásokhoz.

3.5.6. Az integrációs testületek ülései és a titokvédelmi szabályok

A *dán* Európai Ügyek Bizottsága minden pénteken ülésezik, s egy-egy tanácskozás általában két-hat óra hosszú. A testület a brüsszeli munkarendhez alkalmazkodik, azaz augusztus kivételével *egész évben ülésezik, akkor is, amikor a Folketing szünetet tart.* Rendkívüli esetben, ha például látható, hogy a Tanácsban egy előre nem tervezett kérdésben döntést hoznak, van lehetőség a bizottság gyors összehívására.

Az ülések zártak (hisz a miniszter itt ismerteti a dán tárgyalási pozíciót, illetve mert a Folketingben minden bizottság zárt ajtók mögött ülésezik), de a dokumentumok nagy része, mint láttuk, nyilvános. Dániában törekednek is arra, hogy lehetőleg minden anyag mindenki számára hozzáférhető legyen. A bizottsági ülések jegyzőkönyvei azonban, tekintettel arra, hogy azokban szerepel a kormány tárgyalási mandátuma, titkosak. Ez feltétlenül szükséges ahhoz, hogy ne veszélyeztessék a kormány pozícióját a brüsszeli tárgyalásokon.

Az *Egyesült Királyságban* az Európai Scrutiny Bizottság minden szerda délután, de esetenként akár heti két vagy három alkalommal is ülésezik. Szükség esetén ülőszakok között is össze lehet hívni. Az ülések a vizsgálódás szakaszában nyilvánosak, a döntéseket azonban zárt ajtók mögött hozzák. Az állandó európai bizottságok pedig keddenként vagy szerdánként vitatják meg az eléjük utalt kérdéseket.

A *Bundestag* EU-Bizottsága hetente általában egyszer, szerdánként ülésezik. Szükség esetén – a Szövetségi Gyűlés elnökének engedélyével - van lehetőség rendkívüli ülés összehívására. A tanácskozás mindig zárt ajtók mögött zajlik.

A *francia Nemzetgyűlés* Delegációja általában minden héten csütörtökön ülésezik. Az ülések szigorúan zártak, ami azt jelenti, hogy csak a képviselők és a Delegáció alkalmazottai vehetnek azon részt. A meghívottak köre azokra szűkül, akiket az egyes napirendi pontokhoz a testület meg kíván hallgatni. Ez azt jelenti, hogy még a kormánynak vagy a köztársasági elnöknek az éppen megvitatandó téma iránt érdeklődő munkatársai sem lehetnek jelen. A munka átláthatóságát az biztosítja, hogy minden ülés

után még aznap kiadnak a történetekről egy *sajtónyilatkozatot*, mely mindenki számára hozzáférhető. Az ülésekről szó szerinti jegyzőkönyv nem, csak magnófelvétel készül, illetve a titkárság tagjai egymást 15 percenként váltva jegyzetelnek (ennek alapján készül el már aznap délutánra a sajtónyilatkozat). A Delegáció minden kiadványa nyilvános és elérhető az Interneten is (külön Internet honlapot is működtetnek a testület tevékenységéről).

Az *olasz* Képviselőház EU Politikáinak Bizottsága hetente akár két vagy három ülést is tart. Ezek általában zártak, de alkalomszerűen az érdeklődők zárt láncú televízión követhetik a történeteket.

A *holland* EU Ügyi Bizottság egyrészt minden csütörtökön az illetékes szakbizottsággal együtt nyílt ülés keretében megvitatja a rákövetkező hét Tanács-ülésének témáit. Ezen túl a fiches-rendszer révén a közösségi jogszabály-tervezeteket általában havonta (szükség esetén gyakrabban) tekintik át, zárt ülés keretében.

A *portugál* Európai Ügyek Bizottsága is hetente találkozik. Az ülések általában zártak, de a média részt vehet a jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos vitákon és a határozathozatalkor.

A *belga* Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága már ritkábban, általában havonta ülésezik a jogszabály-tervezetek megvizsgálása céljából, s ha valamely minisztert meghallgatja, akkor további ülésekre is sor kerülhet. Főszabályként az ülések nyilvánosak (ahogy az összes többi parlamenti bizottság esetében is).

Az *ír* Európai Ügyek Közös Bizottsága kéthetente, a *spanyol* Európai Unió Közös Bizottság pedig általában havonta egyszer ülésezik, a sajtó nyilvánossága mellett.

A luxemburgi Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága maga dönti el, milyen gyakran tanácskozik. Mivel rendszeres scrutiny nincs, csak a fontos kérdések felmerülésekor hívják össze a testületet. Az 1997-98-as ciklusban összesen 28 alkalommal találkozott a bizottság. Hasonlóképp a görög Európai Ügyek Bizottsága is rendszertelen időszakonként ülésezik. Tanácskozásai nyilvánosak.

Mindezek alapján egyértelmű, hogy az *alapos parlamenti odafigyelést megvalósító törvényhozások az érdemi munkavégzés érdekében hetente üléseznek*. Ahol mind scrutiny-ra, mind konzultációra sor kerül, erre mindenképp szükség van. A mindkettőt végző finn Eduskunta például e két feladat teljesítése érdekében hetente kétszer is találkozik. A konzultációs joggal rendelkező parlamentekben az EU-bizottságok üléseit a rákövetkező hét Tanács-üléseihez időzítik. Ugyanakkor persze azt állítani, hogy ha egy testület hetente vagy még gyakrabban (Olaszország) összeül, akkor ott komoly kontroll-tevékenység folyik, merészség lenne. Azt azonban ki lehet jelenteni, hogy a havonta vagy rendszertelen időközönként tanácskozó integrációs bizottságok bizonyosan képtelenek az alapos ellenőrzésre.

Az is látható, hogy a törvényhozások integrációs testületeinek többsége zárt ülés keretében tanácskozik, de igyekeznek a dokumentumokat nyilvánosságra hozni. Az is jellemző, hogy az ülések egyes részeit zárt ajtók mögött tartják, más témákat pedig nyilvánosan vitatnak meg. Így például a kormányok ismertethetik álláspontjukat a tárgyalási pozíció veszélyeztetése nélkül, de a közvélemény tájékozódáshoz való joga sem sérül. Az egyes törvényhozások megoldásai egyediek, s követik a nemzeti parlamenti hagyományokat (van, ahol a bizottsági ülések hagyományosan zártak vagy nyíltak).

3.5.7. Az integrációs testületek összetétele

Minden nemzeti parlamentben döntő jelentősége van annak, hogy a politikai életben mekkora súllyal rendelkező képviselők karolják fel az integrációs ügyeket. Ennek megfelelően sok függ attól, az EU-s ügyekkel foglalkozó testület elnöke és tagjai mennyire aktívak, hogyan "harcolnak" bizottságuk állásfoglalásainak elismertetéséért.

Az összes tagállami parlamentről elmondhatjuk továbbá, hogy integrációs bizottságának összetétele megegyezik a pártok mandátumarányával a plenáris ülésen.

A dán Európai Ügyek Bizottságának 17 tagja és 11 póttagja van. A Házszabály szerint minden bizottság – az ügyrendi kivétellel – 17 tagú, a pártok pedig minden bizottságba nevezhetnek egy vagy két póttagot. A póttagok részt vehetnek az ülések

vitáiban, de nem készíthetnek jelentéseket, és nem szavazhatnak. Az elnököt általában egy erős ellenzéki párt adja, hangsúlyozva ezzel is a folyamat átláthatóságát és demokratikusságát. Ez is része a hatékony parlamenti kontrollnak. A raportőri rendszert nem honosították meg Dániában. A dán pártok általában jelentős személyiségeket – egykori minisztereket, rangidős tagjaikat - delegálnak a bizottságba, ezzel is növelve annak presztízsét.

Az *Egyesült Királyságban* a ma már három állandó európai bizottság mindegyike 13 fős, s a házszabályba illesztett kötelezettség, hogy a testületbe felkészült képviselők kerüljenek, a pártarányok tiszteletben tartásával (119. cikk). Póttagok nincsenek, de az Alsóház bármely tagja részt vehet az üléseken, módosító javaslatot is beterjeszthet, ugyanakkor nem szavazhat és önálló indítvánnyal sem állhat elő. Az Alsóházban az állandó bizottságok tagsága nem állandó (minden ülészak elején újraválasztják őket), de ez alól az európai állandó bizottságok 1998. novembere óta kivételt képeznek. Az Európai Scrutiny Bizottság 16 fős, s itt sincsenek póttagok. A tagokat a többi különbizottságtól eltérően nem a Szelekciós Bizottság, hanem a kormány javaslatára nevezi ki az Alsóház a parlamenti ciklus idejére (tehát az ő megbízatásuk hosszabb, mint az állandó európai bizottságok tagjaié). A házszabály 1998. novemberi módosítása óta a 143. cikk fel is sorolja a bizottság tagjait.

A *Bundestag* EU-Bizottsága 50 fős, ebből pártarányosan 39 fő a Bundestag tagja, 11-en pedig német EP képviselők. Az 50 póttag ugyanígy oszlik meg. A 39 alsóházi képviselő egyidőben valamely állandó bizottságnak is a tagja. Az elnök lehet ellenzéki képviselő. A bizottság mind személyi összetételét, mind súlyát tekintve jóval nagyobb szerepet játszik a Bundestagban, mint elődje.

A *francia Nemzetgyűlés* EU Delegációjának 36 tagja van, helyettesek, póttagok nincsenek. Az elnököt mindig a Nemzetgyűlés legerősebb párt adja (még sosem volt ellenzéki elnöke a testületnek). A helyek elosztásakor arra is tekintettel vannak, hogy mind a hat állandó bizottság arányosan képviseltesse magát a Delegációban. Franciaországban különösen érvényes a fenti megállapítás, miszerint a bizottságok személyi összetétele döntő fontosságú lehet. Az 1990-es évek elején, amikor a nemzetgyűlési Delegációjának az ismert politikus, Josselin volt az elnöke, a testület eredményesen küzdött a parlament kompetenciáinak kiszélesítéséért (l. a már említett

Josselin-törvény). Minden ciklusváltáskor jellemző az aktivitás erősödése, azután pedig némi lanyhulás figyelhető meg. (Ahogy ez például a legutóbbi váltáskor történt: 1997. júniusában az újonnan megválasztott szocialista Nallet nagy lendülettel kezdett munkához, de az ütem egy évvel később már lelassult.) Az EU ügyek gyakran összehozzák az eltérő pártállású politikusokat, így a Delegáció munkájára nem jellemző a pártvonalak szerinti megosztottság. A szocialisták, az UDF és az RPR nagy része általában együtt szavaz a közösségi jogszabály-tervezetekről; igazán csak a kommunisták EU ellenesek (illetve az RPR kisebbik része).

Az *olasz* EU Politikák Bizottsága 48 fős, de tíznél többen nem vesznek részt aktívan a testület munkájában (Furlong 1996, p.43.). A fő probléma nem is ez, hisz máshol is jellemző, hogy kevés képviselőre rakódik a legtöbb teher. A gondot az jelenti, hogy ők ugyan elegendő ismeretre és szakértelemre tesznek szert az Európa-politika terén, mégis, tekintettel a bizottság gyenge kompetenciájára és arra, hogy kevés nyilvánosságot kap munkájuk, könnyen ki vannak téve bizonyos lobbycsoportok befolyásának.

A *holland* Második Kamara EU Ügyek Bizottságának 25 tagja és 25 póttagja van; őket a parlamenti ciklus elején nevezik ki. A *portugál* Európai Ügyek Bizottsága 28 fős, de itt póttagok nincsenek. A *luxemburgi* Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága 11 fős; távollét esetén a tagokat más képviselők ugyanabból a pártból helyettesíthetik.

A *belga* Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága 30 tagjából 10-et a Képviselőház, 10-et a Szenátus jelöl ki, a parlamenti ciklus elején, valamint 10 tagot a belga EP képviselők választanak maguk közül, mindhárom esetben a kamarákban levő pártarányoknak megfelelően. Az elnöki posztot ciklusonként felváltva tölti be a képviselőházi bizottság elnöke és egy szenátor¹⁵¹. A képviselőházi bizottság (20 fős, tagjai a 10 képviselő és a 10 EP tag) elnöke szokásjog alapján magának a Képviselőháznak az elnöke.

¹⁵¹ Az 1995-99-es ciklusban a Képviselőház elnöke a szövetségi tanácsadó bizottság elnöke, tehát a következő ciklusban a Szenátusé lesz a poszt. In: Comité d'avis fédéral chargé des Questions européennes, Composition du comité d'avis (a bizottság titkárságától származó dokumentum).

A 19 tagú ír Európai Ügyek Közös Bizottsága az Oireachtas két házának tagjaiból áll (14 képviselő és 5 szenátor). Egyedülálló módon a mindenkori külügyminiszter hivatalánál fogva tagja a testületnek, és szavazati joggal is rendelkezik.

A *spanyol* EK Közös Bizottságnak eredetileg, az 1985-ös törvény értelmében, 9 képviselő és 6 szenátor volt a tagja. Később azonban ezt túl szigorú megkötésnek találták, s arra jutottak, hogy a bizottság létszámát minden törvényhozási ciklus elején állapítja meg a két ház vezetősége (házbizottsága) úgy, hogy abban minden pártcsoport képviseltethesse magát (ezt a 8/1994-es törvény ki is mondja). Mára a testület jóval nagyobb lett; a munkában az 1996-ban kezdődött ciklus alatt 26 képviselő és 16 szenátor vesz részt. A bizottság rangját kívánják emelni azzal, hogy minden frakcióból egy fontos személyiség (az ún. szóvivő) helyet kap a testületben. Az elnök vagy a Kongresszus elnöke, vagy pedig egy általa delegált képviselő, esetleg szenátor. A bizottság története során legtöbbször az alsóház kormánypárti első alelnöke kapta meg ezt a pozíciót, bár az ötödik parlamenti ciklusban néppárti képviselő elnökölt (Closa 1996, p.140.). Ez utóbbi már az ellenzéknek tett engedménynek volt tekinthető, nem is véletlenül, hisz ekkor, mint láttuk, a kormányzó szocialisták már nem élveztek abszolút többséget a törvényhozásban. Hasonlóképp, 1996 óta ismét szocialista politikus, de immár ellenzékből irányítja a bizottságot. Megfigyelhető volt még, hogy amikor jelentős személyiség vezette a Közös Bizottságot (mint például 1993-ban Marcelino Oreja, aki később az Európai Bizottság tagja lett), a testület nagyobb aktivitást tudott kifejteni, s presztízse is nőtt (Closa 1996, p.140.).

A *görög* Európai Ügyek Bizottsága eredetileg, 1990-ben 25 fővel alakult, majd 1992. decemberében létszámát 29-re növelték. Ma a testület 31 tagú, közülük tízen az Európai Parlament görög képviselői. A bizottság nemzeti és EP képviselőit, egyedülálló módon a tagállami parlamentek gyakorlatában, ugyanazok a felszólalási és szavazati jogok illetik meg. A testület elnöki tisztét a parlament egyik alelnöke tölti be.

Az integrációs bizottságok nagysága, azaz taglétszáma nem áll arányban a testületek fontosságával, azaz a nagyobb létszám még nem biztosít hatékonyabb ellenőrzést. A plenáris méretéhez viszonyítva jelentős eltérések nincsenek; a két szélsőség az Egyesült Királyság-beli Scrutiny Bizottság (2,5% - bár az állandó bizottságokat is számolva már nem is kicsi az integrációs testületek részaránya), illetve a kis parlament miatt kiugróan

magas százalékot produkáló luxemburgi Kül- és Integrációs Ügyek Bizottsága (18,3%). Az, hogy az Európa-ügyi bizottságnak lehet-e ellenzéki elnöke, az a tagállam parlamenti hagyományaitól függ (Dániában és Németországban hagyományosan ellenzéki politikus kapja ezt a posztot), illetve attól, hogy a bizottság létrehozásakor vagy később hogy alakultak a parlamenti erőviszonyok (Spanyolországban akkor került a pozíció az ellenzékhez, amikor a legnagyobb párt elvesztette abszolút többségét), s nem a kontroll erejétől. A póttagság, helyettesítés is a nemzeti parlamenti szabályoktól függ az integrációs bizottságokban. A legtöbb törvényhozásban az Európa-ügyi testületek tagjai más, ún. szaktanárságok munkájában is részt vehetnek, s ezt kifejezetten szerencsésnek tartják. Így ugyanis biztosítható, hogy minél több kérdésnek legyen hozzáértő felelőse az integrációs bizottságban. Végezetül nagy jelentősége van és meghatározza a testület presztízsét mind az elnök személye, mind az, hogy hány kiemelkedően fontos politikus a tagja. A személyes ambícióknak, hogy az integrációs bizottság tevékenységét érdemivé tegyék, modellt erősítő szerepe volt és van (ahogy azt Franciaország és Spanyolország esetében is megfigyelhettük).

3.5.8. A plenáris ülés és az EU

A pléniumok minden törvényhozás esetében érintettek, amikor az EU alapító szerződéseinek reformjáról van szó, azaz új szerződést kell megerősíteniük. Minden házban van továbbá lehetőség arra, hogy integrációs témában interpelláljanak, kérdést tegyenek fel a képviselők. Ezekhez az eszközökhöz azonban eltérő mértékben folyamodnak a tagállamok képviselői. Mindezen túlmenően a pléniumoknak különböző elvi lehetőségeik vannak arra, hogy EU ügyekkel foglalkozzanak, s az is változik tagállamonként, hogy az elvi lehetőséggel a gyakorlatban melyik plénium hogyan él.

A dán Hárszabály szerint van lehetőség arra, hogy a Folketing a plenáris ülésen is foglalkozzon integrációs kérdésekkel. A 19. cikk 6. bekezdése szerint amennyiben az Európai Ügyek Bizottsága egy EK jogszabály-tervezetet vagy a kormány ehhez fűzött jegyzetét meg kívánja vitatni a plenáris ülésen, akkor erről tájékoztatnia kell a Folketing elnökét. A plenáris vita előtt legalább két nappal a képviselőknek kiosztják a szóban forgó dokumentumokat. A vita nem zárul határozathozatallal, de azt az Európai Ügyek Bizottságában folytathatják. A Maastrichti Szerződés utáni eljárási reform

következtében gyakoribbak lettek az integrációs témájú plenáris viták, de továbbra sincs szó arról, hogy a plénum átvette volna a főszerepet a bizottságtól. Évente maximum két-három esetben kerül sor integrációs témájú interpelláció nyomán plenáris vitára Dániában.

Az *Egyesült Királyságban* a kétfokozatú scrutiny következtében a plenáris igenis jogosult a határozathozatalra. Mint láttuk, az állandó európai bizottságokban megvizsgált kérdésekről a plénum vita nélkül határoz. A legfontosabb európai ügyek megvitatását viszont elvileg nem az európai állandó bizottságok egyike, hanem maga a teljes ülés folytatja le. Arról azonban, hogy mely kérdést mikor tűzi napirendre a Ház, a kormány dönt, ezért a gyakorlatban sokkal kevesebb integrációs kérdés él meg plenáris vitát, mint azt az Európai Scrutiny Bizottság javasolja. Így például olyan alapvető jelentőségű ügyeket, mint a Gazdasági és Pénzügyi Unió vagy a bővítés, a különbizottság ajánlása ellenére, nem tárgyalta meg a plénum. Igaz, minden évben a közösségi költségvetés, a közös agrárpolitika ár-megállapítási gyakorlata és a halászat helyzete a plenáris napirendjére kerül.

Németországban a Bundestag plenáris ülése a szakbizottságoktól, illetve az EU-Bizottságtól érkező döntésekről szavaz (amennyiben az EU-Bizottság nem kapott felhatalmazást a Bundestag álláspontjának megfogalmazására). A frakciók ezeket a vitákat az Európa-politikában vallott nézetük bemutatására szokták felhasználni. Az ilyen plenáris ülések a közvélemény tájékoztatását is szolgálják, mivel a bizottsági ülések általában zárt ajtók mögött zajlanak. A lényegi kérdések persze a bizottságokban, s nem a plénumon dőlnek el.

Ehhez hasonlóan a *francia Nemzetgyűlésben* a plenáris határozatot hozhat, de csak első pilléres ügyekben. Vitára csak rendkívül indokolt esetben kerül sor. A francia képviselők gyakran intéznek szóbeli kérdést a plenáris ülésen a kormányhoz európai ügyekben (hetente kétszer van alkalom az interpellációra - ezt a televízió egyenes adásban közvetíti -, s minden héten legalább egyszer van EU témájú kérdés), s írásban is szoktak a miniszterekhez fordulni a témában. Az írásbeli kérdésekre született válaszokat a Közlönyben közzéteszik. Ugyanakkor azt nem lehet állítani, hogy az európai ügyek kötnék le a politikusok erejét, s az szerepelne megnyilatkozásaikban a fő helyen. Ez annak ellenére van így, hogy az Elnökök Konferenciája 1994. október 25-i

ülésén úgy határozott, hogy minden hónap egy keddi ülésnapjának elején európai vitát rendez egy előre meghatározott kérdésről. Fabius, a Nemzetgyűlés elnöke még a korábbi elnöki periódusa alatt, 1988-ban kezdeményezte, *hogy minden EU elnökségi félév során, az Európai Tanács ülése előtt, tartson a plenáris ülés vitát európai ügyekről*. Ez a rendszer kisebb megszakításokkal a mai napig működik (a Beregovoy- és a Juppé-kormány alatt nem voltak rendszeres EU-politikai plenáris viták). Ezeken először a miniszterelnök vagy a külügyminiszter kap szót, aki ismerteti az Európai Tanács soron következő ülésének napirendjét, valamint az egyes témakörökkel kapcsolatos francia álláspontot. Ezt követi a Külügyi Bizottság, illetve az EU Delegáció elnökének megnyilatkozása. A vita végén az európai ügyek minisztere reagál a képviselők megjegyzéseire. A bizalmi szavazás lehetőségével európai ügyekben a francia képviselők még csak egyszer próbáltak élni. 1992-ben a GATT Uruguayi Fordulója nyomán az ellenzék bizalmatlansági indítványt nyújtott be a kormány ellen. Öt szavazaton múlt a kormány sorsa, de végül hivatalban maradhatott.

A *holland* Második Kamara plénuma dönt az elé kerülő integrációs témájú jelentésekről. Meg kell jegyezni, hogy nem minden jelentés, közösségi jogszabálytervezetről készített előterjesztés kerül a plenáris elé; csak a leglényegesebbek jutnak el eddig a szakaszig. A harmadik pilléres ügyekben viszont, ahol a törvényhozás jóváhagyja a kormány mandátumát, mindig a ház teljes ülése mondja ki a végső szót. Az Európai Tanács ülései után szintén a plénum hallgatja meg a miniszterelnököt és a külügyminisztert. Az európai integráció témakörei tehát rendszeresen szerepelnek a plenáris napirendjén.

Olaszországban az Európai Közösségi Törvény elfogadása révén a plénum köteles európai kérdésekkel foglalkozni, illetve akkor, ha a bizottságok a kormány valamely jelentését plenáris vitára utalják. Az integrációs témájú viták mindenesetre meglehetősen ritkák Itáliában. *Belgiumban* és *Luxemburgban* is csak akkor tűz európai ügyeket napirendre a plenáris, ha az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága, illetve a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága határozati javaslatot terjeszt elé. Mint láttuk, ez nem fordul elő túl gyakran. 1997 óta Belgiumban az interpellációk és szóbeli kérdések nagy része a bizottsági üléseken hangzik el, s csak a legfontosabbak kerülnek a plénum elé.

*Írorszá*gban az évente kétszer a kormány által az európai ügyekről készített jelentést a plenáris ülés megvitatja. Ezen túl csak akkor kerülnek integrációs kérdések a plénum napirendjére, ha azt az Európai Ügyek Közös Bizottsága külön indítványozza. Ez igen ritkán fordul csak elő.

*Spanyolország*ban a plenáris ülés az Európai Tanács-ülések után meghallgatja kormány beszámolóját. A házbizottság engedélyével továbbá megvitathatja az Európai Unió Közös Bizottság jelentéseit, és azokról állást foglalhat. Ez viszonylag ritka esemény. Az integrációs témájú kérdések és interpellációk sem gyakoriak.

*Portugáli*ában az Európai Ügyek Bizottsága jelentést és határozati javaslatot terjeszthet a plénum elé, mely dönt azok elfogadásáról. A kormány éves jelentései is a plenáris ülés elé kerülnek, s ugyan itt zajlik a vita minden EU elnökség kapcsán a miniszterelnök részvételével.

*Görögorszá*gban a kormány éves és az Európai Ügyek Bizottsága fél éves jelentései kerülhetnek a plénum elé, mely a dokumentumokról, a többi parlamenthez hasonlóan, vitát tarthat.

A plénumokat tehát egyetlen tagállam törvényhozása sem rekeszti ki a folyamatból. Egyedül a finn törvényhozás plenáris ülése nem hozhat határozatot, az összes többi elvileg jogosult rá. Ez persze nem jelenti azt, hogy mindenhol rendszeresen élne is a plénum e felhatalmazással. Az erős modellt meghonosító parlamentekben azonban a munka nagy részét, beleértve a törvényhozási álláspont megfogalmazását, az integrációs bizottságok végzik, nem pedig a más kérdésekkel amúgy is túlterhelt, rugalmatlanabb alkalmazkodóképességű és hosszabb reakcióidejű plenáris ülés. Egy bizottságot mindig könnyebb mozgósítani, mint a plénumot, s egy bizottság mindig is jobban tud idomulni a sokszor kiszámíthatatlan brüsszeli ügymenethez. A gyenge kontrollú parlamentek, ahol az integrációs bizottságok önmagukban nem dönthetnek, és nem összegezhetik a törvényhozás véleményét, ki vannak téve annak, hogy munkájuk (jelentéskészítés, határozati javaslat megfogalmazása) végül is eredménytelen marad, mert a plenáris esetleg napirendre sem tűzi a kérdést. A plénumok tehát eddig sem voltak az Európa-politika fő alakítói, s a jövőben sem valószínű, hogy azok lennének. A plenáris ülések hagyományos kontroll-eszközeivel (interpelláció, kérdés) a képviselők általában ritkán

élnék, s bizalmatlansági indítvány megfogalmazása sem gyakori esemény az integrációs politika kapcsán. Az azonban nem volna kívánatos, ha a fejlődés iránya a plénum kizárása lenne, hisz akkor csak kevesek ügye lehetne az európai integráció a törvényhozásokban. A nyílt vitákra (kerüljön arra sor az Európai Tanács ülése vagy más esemény, esetleg kormánybeszámoló, jelentés kapcsán), melyeken minden képviselőnek joga van részt venni, ezért nagy szükség van.

3.5.9. Kapcsolat a parlament többi bizottságával

Már a plenáris ülések elemzése kapcsán felmerült, hogyan lehet azt kivédeni, hogy az uniós politika csak kevés kiválasztott képviselő ügye legyen a tagállami törvényhozásokban. Ez a kérdés szoros összefüggésben van azzal, hogy az integrációs bizottságok mennyire végzik elszigetelten vagy más bizottságokkal együttműködve a tevékenységüket a parlamenteken belül.

A dán Alkotmány szerint a kormánynak konzultálnia kell a Folketinggel a nagyobb jelentőségű külpolitikai döntések meghozatala előtt (19. cikk 3. bekezdés). Mára azonban már elérték, hogy az EU ügyek ne számítsanak külpolitikának; a Külügyi Bizottság így nem is illetékes az integrációval kapcsolatos kérdésekben. Tekintettel Dánia méretére, könnyű belátni, hogy erőteljesen függ a külvilágtól. A gyakori kisebbségi kormányzás miatt pedig természetes, hogy a törvényhozás jogosítványai külügyekben szélesebbek, mint a többi EU tagállamban. Így érthető, hogy a dán képviselők erőteljesen érdeklődnek külpolitikai kérdések iránt; a Folketing tagjainak egyharmada valamilyen módon (a Külügyi Bizottság vagy valamely nemzetközi parlamenti szervezeti delegáció tagjaként) érintett külpolitikai kérdésekben¹⁵². A Külügyi Bizottság hatásköre azonban kisebb az Európai Ügyek Bizottságáénál; nincs mandátum-adási joga, csak tanácsadó szerepet tölthet be a kormány mellett.

A dán modell egyik problémája pont túlzott hatalmában rejlik. Az integráció területének kiszélesedésével mára már annyi feladat hárul az Európai Ügyek Bizottságára, hogy a

¹⁵² Jens Adser Sorensen, a Folketing Nemzetközi Osztálya vezetőjének előadása Koppenhágában a TAIEX által szervezett szemináriumon, 1998. június 15.

testület szinte képtelen azzal megbirkózni. A Maastrichti Szerződés elfogadása után igyekeztek ugyan jobban bevonni a szakbizottságokat az integrációs ügyekbe, de ez csak részben sikerült. 1994 óta a második pilléres ügyekben a Külügyi Bizottságot, harmadik pilléres kérdésekben pedig a Jogi Bizottságot is tájékoztatják, de a mandátumadás joga továbbra is kizárólag az Európai Ügyek Bizottságát illeti. A többi szakbizottságnak szintén 1994 óta rutinszerűen megküldik a hatáskörükbe tartozó uniós dokumentumokat, amelyek kérhetnek további információt a kormánytól, meghallgathatják az illetékes minisztert és véleményt is megfogalmazhatnak az Európai Ügyek Bizottsága számára. Ezzel a jogosítvánnyal persze nem minden bizottság él; egyedül környezetvédelmi ügyekben nevezhető problémamentesnek a szakbizottság és az integrációval foglalkozó parlamenti testület együttműködése (Hegeland–Mattson 1996, p.208.). Az Európai Ügyek Bizottsága és a szakbizottságok között nincs kötelező konzultáció. Előremutató, hogy – mint láttuk - 1996 óta az Európai Bizottság fehér és a zöld könyveit az Európai Ügyek Bizottsága és az illetékes szakbizottság közösen dolgozza fel a már ismertetett meghallgatások és olvasatok rendszerében. Ettől azonban a közösségi jogszabály-tervezeteket még mindig nem tárgyalja meg a témában illetékes összes parlamenti bizottság.

Az *Egyesült Királyságban* a kétfokozatú eljárás révén köztes megoldást találtak arra, hogy az integrációs ügyek vizsgálata ne elszigetelten, egyetlen testület hitbizományaként történjék. A fontos kérdéseket az Európai Scrutiny Bizottság az európai állandó bizottságok egyikéhez, mint szakbizottsághoz utalja. A 3.5.7. fejezetben láttuk, hogy ezen testületek ülésein bármely nem tag képviselő is aktívan részt vehet, s így előfordul, hogy bizonyos kérdések megtárgyalásakor akár ötven képviselő is jelen van. Mindezek következtében sok képviselőnek lehet rálátása az integrációs folyamatokra. A Külügyi Bizottsággal főleg titkársági szinten tartja a kapcsolatot az Európai Scrutiny Bizottság, s igyekeznek elkerülni a kompetencia-ütközést. Mindezek ellenére az Alsóházban felmerült, hogy a még alaposabb munkavégzés érdekében a minisztériumok szerint működő különbizottságokat be kellene vonni a vizsgálódási eljárásba, ha már egyszer Amszterdam révén több idő áll rendelkezésükre¹⁵³. Az ötlet

¹⁵³ In: *The Scrutiny of European Business - Twenty-seventh Report of the Select Committee on European Legislation, July 1996.*

megvalósulása kérdéses, mert ezek a testületek eddig nem sok figyelmet szenteltek az európai ügyeknek (Juhász 1998, p.97.).

Németországban, a Bundestagban jogszabályi kötelezettség a szakbizottságokkal való együttműködés: a Hárszabály 93. és 93a cikke gondoskodik munkamegosztás kialakításáról az EU-Bizottság és a szakbizottságok között. Ez utóbbiaknak az EU-ügyek saját illetékességi területükhöz tartozó részeiben *ellenőrzési és együttműködési jogosítványuk* van. Bármely szakbizottság még a kormánytól várt tájékoztató megérkezése előtt napirendre tűzheti uniós dokumentumok megtárgyalását. A Bundestag hársbizottsága pedig a bizottsági elnökök előterjesztése alapján eldönti, hogy a kormány hivatalos tájékoztatójának megérkezése után mely bizottságok mely tervezetekkel foglalkozzanak mint felelős bizottság és mint véleményadó bizottság. Ez az előterjesztés sokszor áráz viták eredményeképp születik meg, hisz természetsszerűleg minden bizottság minél nagyobb szerephez kíván jutni. Felelős bizottságból mindig csak egy van, de véleményrt több testület is megfogalmazhat. A felelős bizottságot illeti meg ugyanakkor egyedül a jog, hogy véleményét a plenáris ülés elé terjessze. Az *EU-Bizottság köteles is az érintett szakbizottságok állásfoglalását kikérni, mielőtt saját állásfoglalását eljuttatná a szövetségi kormányhoz*. Amennyiben az EU-Bizottság és a kompetens szakbizottság véleménye különbözik egy kérdésben, a két testületnek együttes ülésen kell dűlőre jutnia. Ha továbbra sincs döntés, az EU-Bizottság szava az irányadó. A szakbizottságok illetékes tagjait mindig meghívják az EU-Bizottság azon üléseire, melyeken az ő érdeklődésükre számot tartó kérdéseket vitatnak meg. A Tanács-ülések előtt és után a kormánytól kapott tájékoztatókat az illetékes szakbizottságok is látják.

A Külügyi Bizottsággal az együttműködés ugyanolyan alapokon nyugszik, mint a többi szakbizottsággal; a kapcsolatnak nincs kitűtetett szerepe (de második pilléres ügyekben ez a testület a felelős bizottság).

Franciaországban az EU Delegáció a hat állandó bizottság számára előszűri az uniós dokumentumokat; korlátozott jogosítványai és önállósága révén csak ajánlhatja számukra a határozathozatalt. A szakbizottságokon múlik tehát, hogy lesz-e nemzetgyűlési állásfoglalás. A francia parlament integrációs testülete így a fontos ügyekben erősen rá van utalva a bizottságokra. Az a megoldás, hogy a Delegáció tagjai

egyben részt vesznek a bizottságok munkájában is, azt hivatott szolgálni, hogy jobban ráirányítsák ezen testületek figyelmét az európai ügyekre. Ennek ellenére nem mondhatjuk, hogy a szakbizottságok scrutiny-t végeznének, hisz csak kevés számú ügy kerül eléjük.

Az *olasz Képviselőházban* a szakbizottságok az Európai Unió Politikáinak Bizottsága irányítása alatt vesznek részt a folyamatban; az Európai Közösségi Törvényről, a kormány által évente, illetve félévente benyújtandó jelentésekről véleményt fogalmaznak meg. Amikor még csak különbizottsági státusza volt az EU- bizottságnak (1996-ig), az erős kompetenciájú Költségvetési, illetve Alkotmányügyi Bizottság, melyek állásfoglalása kötelező érvényű, gyakran került összeütközésbe a testülettel. Az egyenlő rangra hozással ez a konfliktusforrás megszűnt, ugyanakkor nem tűnt el a bizottságok közötti versengés. A 3.5.3. fejezetben láttuk, hogy a véleményadásra elvileg kötött idő áll a testületek rendelkezésére, de a nézeteltérések miatt, netán szándékosan ezt gyakran nem sikerül tartani. Emiatt aztán csúszhat az egész törvény vagy jelentés elfogadása. Az EK Törvény elfogadásának elvileg minden év májusáig meg kellene történnie, de a gyakorlatban ezt szinte soha nem sikerült tartani (Furlong 1996, p.42.). Az Unió új szerződéseinek ügyében mind az EU Politikák Bizottsága, mind a Külügyi Bizottság illetékes, s ez a helyzet gyakran vezet konfliktushoz¹⁵⁴.

A *holland Második Kamarában* az integráció szakkérdéseiben mindig az egy illetékes szakbizottság jár el, hallgatja meg a minisztert és készíti elő a plenáris vitát; szerepük tehát meghatározó. Ez igaz mind a Tanács-ülések előtti és utáni eljárásokra (bár ekkor az EU-s Ügyek Bizottsága is jelen van), mind az ún. fiches-rendszerre. Az EU-s Ügyek Bizottsága, mint láttuk, csak koordinál, illetve horizontális kérdésekben kompetens. Ezen erős felhatalmazásnak a hátulütője, hogy a brüsszeli „package-deal”-eket (tehát hogy egy tagállam az egyik Tanács-ülésen azért járul hozzá valamely javaslat elfogadásához, hogy egy másik Tanács-ülésen az ő álláspontját támogassák mások), illetve más területek szempontjait nehéz érvként felhozni a kormányzati álláspont bemutatásakor. A Külügyi Bizottság ugyanúgy az EU Ügyi Bizottság koordinálása alatt vitat meg általános integrációs ügyeket, mint a többi szakbizottság: a közös kül- és biztonságpolitika témáiban illetékes, illetve az Európai Tanács, valamint az Általános

¹⁵⁴ Információ Ruperti bizottsági elnöktől, Róma, 1996. március 21.

Ügyek Tanácsa ülésén naprendre kerülő, az Unió külkapcsolatait érintő kérdésekben (természetesen itt is előfordulhat kompetencia-ütközés az EU-Ügyek Bizottságával).

Belgiumban a Képviselőház házszabályának 99bis cikke minden állandó bizottságot arra kötelezi, hogy havonta egyszer foglalkozzon az illetékességi körébe tartozó európai ügyekkel, legyenek azok a soron következő Tanács-ülés napirendjén szereplő kérdések vagy az EP határozatai. A közösségi jogszabály-tervezeteket azonban nem vizsgálhatják. A Külügyi Bizottsággal néha együttes ülést tart az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága. Meg kell jegyezni, hogy az utóbbi testület még ex-ante találkozik az európai ügyekkel (tehát amikor azok még folyamatban vannak), az előbbi pedig már csak ex-post tájékozódhat.

A *luxemburgi* Képviselőházban a közösségi jogszabály-tervezeteket mindig a témában illetékes bizottság vizsgálja, így a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottságának sincs általános illetékessége. Ennek következtében egyetlen szakbizottság sem érezheti magát kirekesztve az integrációs ügyekből. Hasonlóképp *Írországb*an a törvényhozás két házában szakbizottságai áttekinthetik az illetékességi körükbe tartozó európai ügyeket, de ennek nincs jól kialakult rendszere.

Spanyolországban már az 1985-ös törvény úgy rendelkezett, hogy az EK Közös Bizottsága következtetéseit, a ház házbizottságának engedélyével, megküldi a kérdésben illetékes szakbizottságoknak. Erre a gyakorlatban azonban ritkán kerül sor (mint láttuk, eleve kevés következtetés készül a Közös Bizottságban). Szokásjogi alapon a közösségi jogszabály-tervezeteket a kormány a két ház házbizottságának közvetítésével megküldi a kérdésben illetékes szakbizottságoknak, így azok információval való ellátottsága nem függ a Közös Bizottságtól. Annak ellenére, hogy – mint láttuk – a 8/1994-es törvény alapján a kormány köteles a Közös Bizottságnak megküldeni az Európai Bizottságtól származó javaslatokat, a dokumentumok továbbításáért felelős házbizottságok nem mindig juttatják el azokat a Közös Bizottságnak. Így gyakran van vita a házak törvényalkotó bizottságai és a Közös Bizottság között, hogy egy-egy tervezet megtárgyalása kinek a felelősségi körébe tartozik, ki foglalkozhat a dokumentummal (annak ellenére, hogy a törvény csak a Közös Bizottság számára teszi lehetővé a scrutiny-t) (Closa 1996, pp.148-149.). Az, hogy ezen viták és tisztázatlan kompetenciák ellenére komoly ütközés még nem volt,

szintén azt mutatja, hogy az integrációs ügyeknek továbbra sem szentelnek nagy figyelmet a spanyol képviselők és szenátorok. Rendszeres scrutiny hiányában az információáramlás nehézkessége, a szakbizottsági részvétel nem kidolgozott volta nem okoz nagy problémát. Mivel a Közös Bizottság, mint láttuk, gyengébb, mint az állandó státusszal rendelkező Külügyi Bizottság, ez utóbbi fellépése európai kérdésekben akár hatékonyabb is lehet, mint a Közös Bizottságé. Összességében tehát Spanyolországban a Közös Bizottság és a szakbizottságok együttműködése nem automatikus; ahhoz szükség van a házbizottságok engedélyére.

Portugáliában a 20/1994-es törvény 4. és 5. cikke arról is szól, hogy a szakbizottságok kompetensek az illetékességi körükbe tartozó uniós ügyekben, s az Európai Ügyek Bizottsága tevékenysége ezzel nem ütközik. A házszabály 37. cikke pedig úgy rendelkezik, hogy „a szakbizottságok követik és értékelik Portugália részvételét az európai építkezés folyamatában”¹⁵⁵. Az uniós dokumentumokat mindezeknek megfelelően az Európai Ügyek Bizottsága továbbítja a szakbizottságoknak, tájékoztatás vagy véleménykérés céljából. Ez utóbbi esetben a szakbizottságok javaslatait, véleményét az Európai Ügyek Bizottsága értékeli, s csatolja saját állásfoglalásához. A Külügyi Bizottsággal az Európai Ügyek Bizottsága nem alakított ki munkamegosztást, s jogszabály sincs erre vonatkozólag; a két testület elemezheti ugyanazokat a dokumentumokat, és külön jelentéseket készíthetnek. Külföldi delegációkat általában közösen fogadnak.

Görögországban az Európai Ügyek Bizottsága jelentéseit, valamint az illetékességi körükbe tartozó uniós dokumentumokat a szakbizottságok is megkaphatják, de erre vonatkozóan nincs semmiféle kötelezettség vagy együttműködési mechanizmus.

A szakbizottságok bevonása az integrációs ügyekbe az összes parlamenti kontroll-modell működésének legproblematisabb területe. Sok országban jogszabály kötelezi a parlamenti bizottságokat az európai ügyekkel való foglalatosságra (Belgium), vagy pedig előírja az EU-bizottságnak ezen testületek tájékoztatását, bevonását a parlamenti álláspont megalkotásába (Hollandia, Egyesült Királyság, Németország, Olaszország, Portugália, Franciaország, Finnország, Svédország). Bevonásuk eltérő fokú lehet: állhat

¹⁵⁵ *A portugál parlament válaszai a kérdőívre, p.1.*

abból, hogy csak véleményt adnak, de a végleges pozíciót az EU-s testület fogalmazza meg (Finnország), van olyan megoldás, hogy az integrációs bizottság csak koordinál, és a szakbizottságoké a döntő szó (Németország, Hollandia), illetve előfordul az is, hogy az integrációs bizottság csak „előszűr”, és mindig a szakbizottság határoz. Természetesen mindkét mechanizmus mellett és ellen lehet érveket, ellenérveket felsorakoztatni. A munka szakbizottságokra való alapozása hozzáértőbb vélemény kibocsátására képesíti fel a törvényhozást, de ez a megközelítés védtelenebbé teszi a parlamentet a speciális szektoriális érdekekkel, lobbycsoportokkal szemben. Az EU-bizottság kizárólagos szerephez juttatásával pedig a törvényhozás valószínűleg kevésbé tud szakmailag korrekt álláspontot kialakítani.

Szinte nincs ország, ahol ne lenne versengés, kompetencia-vita a szakbizottságok és az integrációs bizottság között. Gyakori a féltékenykedés; ez különösen jellemző a külügyi bizottságok és az EU-s testületek kapcsolatára. Ez is bizonyítja, a belpolitika, az integrációs politika és a külpolitika közötti határvonalak még mindig nem egyértelműek. Általános tendenciaként az azért megfogalmazható, hogy a külügyi bizottságok főleg a közös kül- és biztonságpolitika, valamint az EU külkapcsolatainak kérdéseiben kompetensek. Sok helyütt az alapító szerződések felülvizsgálata is a hatáskörükbe tartozik, mely munkamegosztás már erősen vitatható. Az is általános, hogy amikor nemzetközi vagy uniós szerződések megerősítésekor van szó, tehát nem uniós dokumentum-tervezetéről, akkor már mindenhol a külügyi bizottságoké a főszerep (az integrációs testületeknek elvileg még javaslati formában találkozniuk kellett ezekkel a dokumentumokkal).

3.5.10. A törvényhozások hivatalai és az európai integráció

Minden kontrollmechanizmus működésének kulcskérdése, hogy milyen háttérrel rendelkezik, azaz a parlamenti hivatalok szervezeti felépítése mennyire felel meg az elvárásoknak, s mennyi szakértő segíti a törvényhozások integrációs munkáját. A fő kérdés, hogy az Európa-politikában jártas munkatársakat a nemzetközi osztályhoz rendelik-e, vagy az EU-bizottsághoz, esetleg külön osztályt alkotnak. Ez a kérdés is szoros összefüggésben van azzal, az egyes törvényhozások mennyire kezelik külpolitikaként az integrációt. Szintén érdekes azt megvizsgálni, hogyan tárolják,

dolgozzák fel az uniós dokumentumokat a parlamentek, s mennyire látnak el közvélemény-tájékoztatási feladatokat.

A legerősebb modellt meghonosító *Dániában* az összes parlamenti bizottság közül az Európai Ügyek Bizottsága mellett dolgozik a legtöbb munkatárs (hat egyetemi végzettségű, egy részmunkaidős diák és négy titkárnő). A bizottság titkársága a Nemzetközi Osztályhoz tartozik, mely tömöríti még az EU Tájékoztatási Központ, a protokoll és a külpolitikai részleg (így a Külügyi Bizottság titkársága) munkatársait is. Az integrációs ügyek azonban jól elkülönülnek a többi külügyi tevékenységtől; csak a főnök személye és a hivatali hierarchia kapcsolja össze őket. Az Európai Ügyek Bizottsága munkatársai érdemi munkát végeznek, azaz évente körülbelül 30-40 jelentést (info-notes, EU-notes) írnak, melyek lehetnek bizonyos kérdéseket értékelők vagy olyanok, amelyek valamely bonyolult ügy könnyebb megértését szolgálják. A háttéranyagul szolgáló, praktikus információkat tartalmazó, ún. info-note-ok nyilvánosak, míg az elemző jellegű EU-note-okhoz csak a képviselők férhetnek hozzá. A munkatársak feladata, hogy a kormány által az uniós dokumentumokról készített jegyzeteket emészthető formában tárják a képviselők elé. A munkatársak az északi országok hagyományaihoz híven mindig a saját nevükben írják anyagaikat; nem létezik a máshol oly gyakori riportéri rendszer (amikor a jelentéseket a képviselők csak jegyzik, de valójában azokat a titkárság készíti).

A dán parlament elsőként jutott arra a döntésre, hogy kiszélesíti önálló tájékoztatói bázisát, és megszünteti kizárólagos ráutaltságát a kormánynak. A legtöbb parlament ugyanis információit szinte kizárólag a végrehajtó hatalomtól szerzi be, így végül is a kormányoktól függ, miről is szerez tudomást a törvényhozás. A Folketinget egy Brüsszelbe kihelyezett, de szervezetileg az Európai Ügyek Bizottsága titkárságához tartozó munkatárs segíti abban, hogy saját jogon is információhoz jusson. Feladata a Tanács-üléssel és más brüsszeli történésekkel kapcsolatos dokumentumok azonnali továbbítása Koppenhágába, illetve szükség esetén azokat megjegyzésekkel (ezek is ún. info-note-ok) is ellátja. Ezáltal a dán törvényhozás hamarabb értesülhet az Unió-beli fejleményekről, mint a hivatalos úton, azaz a kormányon keresztül. *A döntési folyamatokba való érdemi beleszólást ez a gyors tájékoztató teszi lehetővé, hisz így több idő jut a parlamenti álláspont kidolgozására.*

Irodát a dán munkatárs az Európai Parlamenttől kapott, bár annak idején a dán állandó brüsszeli képviselő felajánlotta, hogy a követségen legyen a székhelye - így a kormánynak nagyobb rálátása lett volna tevékenységére. Ezt a Folketing – pontosan az önállóságra törekvés jegyében – visszautasította.

Azóta más törvényhozások is követték ezt a példát – a finneknek, mint látni fogjuk, csatlakozásuk óta ugyanígy van kiküldötte. A brit és az olasz törvényhozás 1998. végére jutott arra a döntésre, hogy ők is munkatársakkal képviseltetik magukat Brüsszelben.

A dán EU Tájékoztatási Központot a Maastrichti Szerződésről tartott első, sikertelen kimenetelű népszavazás után hozták létre a Folketingen belül, teljes egészében a parlament költségvetésének terhére. Feladata, hogy az Unióról szóló információkat mindenki számára elérhetővé tegye; ez azt jelenti, hogy bárki kérhet a központtól tájékoztatást. A parlament tehát aktív részt vállalt a közvélemény felkészítéséből az integráció elmélyülésére. Az is funkciója, hogy a dán törvényhozás EU-s tevékenységéről beszámoljon az érdeklődőknek. Az Amszterdami Szerződésről tartott népszavazás előtt például egy „forró drót” kiépítésével bárki telefonon feltehetette az egyezményrel kapcsolatos kérdéseit. A Központban 5 egyetemi végzettségű munkatárs és 5 rész munkaidős diák dolgozik. A dán törvényhozásban önálló EU kutatási részleget nem építettek ki.

Mindez azt jelenti, hogy 16 állandó munkatárs és 6 diák foglalkozik kizárólag integrációs ügyekkel a dán törvényhozásban. Tekintettel a dán parlament méretére (összesen 179 tagja van) és az összes alkalmazott számára, megállapíthatjuk, hogy ez hivatali szempontból is hangsúlyos terület a Folketingben.

Az *Egyesült Királyságban* az Alsóház hivatalában összesen 24 fő foglalkozik kizárólag integrációs ügyekkel (az európai állandó bizottságok munkatársait nem is számolva). Ebből 13 fő az Európai Scrutiny Bizottság munkatársa; közülük nyolc egyetemi végzettséggel rendelkezik, öt pedig adminisztratív feladatokat lát el. Az érdemi munkatársak segítik az elnököt a dokumentumok rangsorolásában, a bizottság tevékenységeinek előkészítésében, jelentések írásában. Kiválasztásukkor fontos szempont az EU ügyekben való jártasság. A könyvtár kutatási részlegében 6 fő végez európai témájú munkát, a dokumentációs osztályon pedig négyen működnek közre a

papírok csatornázásában. 1998. ősze óta, mint láttuk, a brit törvényhozás is egy munkatársát Brüsszelben foglalkoztatja, hasonló megfontolásból és feladatokkal, mint a Folketing. A COSAC 1998. novemberi bécsi tanácskozásán a tagállami parlamentek figyelmét fel is hívták e példa követésére. Szerintük ugyanis egyre inkább szükség van a nemzeti törvényhozások brüsszeli jelenlétére (Rahói 1998c).

A *Bundestag* EU-Bizottsága titkársága központi szerepet tölt be az alsóház integrációs ügyeinek intézésében. Ez áll egyrészt a bizottság szűken vett titkárságából (öt egyetemi végzettségű munkatárs és két titkárnő) mely a testület működtetéséért felelős, másrészt ide tartozik az ún. Europabüro is (két egyetemi végzettségű munkatárs és egy titkárnő), mely a törvényhozáshoz a szövetségi kormánytól és Brüsszelből beérkező dokumentumokat tárolja, regisztrálja és csatornázza a parlamenti illetékesek (szakbizottságok, képviselők, érdeklődők) felé. Ugyanők őrzik a parlamentben készült integrációs témájú anyagokat (bizottsági vélemények, parlamenti állásfoglalások) is. Munkájukat számítógépes hálózat, a brüsszeli és hazai adatbázisok elérhetősége segíti. A Szövetségi Gyűlés kutatási részlegének XII. számú osztálya (Európa) négy egyetemi végzettségű munkatárssal és egy titkárnővel háttérmunkát végez integrációs témában. Önálló információs részleget, mely a közvélemény tájékoztatását is elvégezné, nem állítottak fel; minden egység maga kénytelen válaszolni a külső megkeresésekre. Az ún. Parlamentközi Osztály, mely a Bundestag külkapcsolatait intézi, nem foglalkozik integrációs ügyekkel.

A francia Nemzetgyűlés megnövekedett nemzetközi és európai integrációs feladatai miatt 1992 és 1994 között a képviselőket kiszolgáló hivatali rendszert is átalakították. A közvetlenül a főtitkár irányítása alá tartozó, 1994-ben alakult Európai és Nemzetközi Ügyek Szolgálatára három főosztályra tagolódik, az Európai Ügyek Szolgálatára, a Nemzetközi Ügyek Szolgálatára és a Protokoll és Kooperációs Szolgálatra. Az elsőt maga a Szolgálat főigazgatója vezeti. A 37 fős Európai Ügyek Szolgálatára további alegységekre, osztályokra bomlik. Az első az Európai Közösségi és Uniók Ügyek Osztálya, mely kiszolgálja a Delegációt, az összes, integrációs ügyek felől érdeklődő képviselőt, széles körű dokumentációs munkát végez és az Európai Parlament felé összekötőként működik. Az osztályvezetőn túl tíz egyetemi végzettségű tanácsadó, három dokumentátor, három titkárnő és egy kisegítő dolgozik (összesen 18 munkatárs) ott. A tanácsadók az Unió egyes szakkérdéseire szakosodnak. A második az Európai

Szervezetek Osztálya, mely az európai parlamenti szervezetekbe (ET PK, NYEU, EBESZ, ÉAK) delegált francia képviselők munkáját segíti, egy osztályvezetővel, három munkatárssal és két titkárnővel (összesen hat fő). A harmadik a Tanulmányok és Európai (nemzeti) Parlamenti Kapcsolatok Osztálya, melynek feladata az Unió tagállamaival fenntartott kétoldalú kapcsolatok ápolása. A főosztályvezetővel együtt 11 munkatárs és egy titkárnő tevékenykedik ott. A munkatársak egy része az Európai Közösségi és Uniós Ügyek Osztályának alkalmazottja, tehát ők az EU egyes szakkérdésein túl a valamely tagállammal fenntartott kapcsolatokért is felelősek. A Nemzetközi Ügyek Szolgálat és a Protokoll és Kooperációs Szolgálat egyáltalán nem foglalkozik integrációs kérdésekkel. A francia Nemzetgyűlés nem kívánja egy munkatársát állandó jelleggel Brüsszelben foglalkoztatni, ahogy azt a finn, a dán és most már a brit törvényhozás teszi. Megállapíthatjuk tehát, hogy az Európai Unióhoz kapcsolódó ügyeket az általános nemzetközi kapcsolatoktól jól elkülönítetten kezeli a Nemzetgyűlés. Összességében 18 munkatárs foglalkozik kizárólag integrációs ügyekkel. A tájékoztatás, az európai uniós dokumentáció kezelése is az ő feladatuk. Külön integrációs kutatórészleg, információs központ nincs a Nemzetgyűlésben ezzel a szolgálattal párhuzamosan; minden ilyen jellegű igényt ez az osztály elégíti ki.

A nagy létszám és a munkatársak közötti pontos feladatleosztás is elárulja a francia modell egyik sajátosságát: a Nemzetgyűlésben erős titkársági dominancia érvényesül. Ez alatt azt értem, hogy a képviselők tulajdonképpen minden esetben a munkatársak útmutatása szerint cselekszenek és kevés önálló munkát végeznek. A tanácsadók írják például a képviselők nevében a jelentéseket. Ez idegen az északi országokban alkalmazott megoldásoktól, ahol több önálló munkát végeznek a bizottsági tagok. Francia vélemény szerint nincs értelme a véleményezendő dokumentumokat előzetesen megküldeni a képviselőknek. Nagy valószínűséggel úgysem olvassák azokat el, illetve előfordulhat, a kormány álláspontjáról csak az ülés előtti utolsó pillanatban értesül a testület, vagy hogy a kérdés francia szempontból nem különösebben lényeges.

A *holland* Második Kamarában a szokás az, hogy a munkatársakat „rotálják”, azaz bizonyos időközönként mindig más és más feladatokkal bízzák meg őket. Egy-egy titkárság több bizottságot is kiszolgál. Az EU Ügyi, a Külügyi és a Védelmi Bizottság így egy gárdán osztozik. Összesen kb. 9 fő foglalkozik integrációs ügyekkel a házban, egy tanácsadó tapasztalatait pedig mindkét házban hasznosítják. Közvetlenül az EU

Ügyi Bizottság mellett a titkárságvezetőn túl két tanácsadó (egy teljes idő és egy félállású) és egy félállású titkárnő tevékenykedik. Munkájuk nagy jelentőséggel bír: ők döntenek el (pontosabban, ők javasolják a bizottságnak), mely közösségi jogszabálytervezetekkel kellene a háznak részletesebben foglalkoznia. Ezen túl kutatást is végeznek. Az alsóház EU dokumentációs részlege három főt alkalmaz. Ide futnak be mind a kormánytól, mind egyéb csatornákon át az integrációval összefüggő dokumentumok. Itt készül az a heti összeállítás, mely –a francia Nemzetgyűlés *Sélection* nevű dokumentumához hasonlóan – tartalmazza az az idő alatt a törvényhozáshoz eljutott dokumentumok listáját, esetleg röviden ismerteti azok lényegét, valamint beszámol a fontos uniós eseményekről, megjelent cikkekről. A dokumentációs részleg a képviselők igényeit hivatott kielégíteni, közfeladatokat nem lát el.

A *belga* törvényhozás kis integrációs stábbal dolgozik: a Képviselőházban két munkatárs és egy titkárnő, a Szenátusban pedig egy munkatárs és egy titkárnő szolgál az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága titkárságául. Hasonlóképp *Luxemburgban*, igazodva a törvényhozás apparátusának méretéhez, összesen egy egyetemi végzettségű munkatárs és egy titkárnő foglalkozik EU (és más külpolitikai) ügyekkel a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága mellett. Külön integrációs részleget, eltérően a többi tagállamtól, a két parlament egyikében sem hoztak létre; ezek a munkatársak Belgiumban a Nemzetközi Osztályhoz tartoznak. Nincs sem EU kutatási, sem integrációs dokumentációs egység egyik törvényhozásban sem.

Az *ír* Oireachtas egy állandó tanácsadóval dolgozik mindössze, akinek a munkáját még további három egyetemi végzettségű személy segíti, akik a parlament különböző hivatali egységeihez tartoznak (a bizottságok általános titkárságához, illetve a nemzetközi osztályhoz). A titkársági háttér tehát meglehetősen gyenge.

A *spanyol* Cortes Európai Unió Közös Bizottsága titkárságát, hallgatólagos megegyezés alapján, mindig is a Kongresszus adta. A két egyetemi végzettségű munkatárs közül az egyik az alsóház, a másik a Szenátus ügyeivel foglalkozik, s általában mindegyikük csak az egyik ház ülésén vesz részt. Munkájukat három titkárnő segíti, akik azonban másik három bizottságnak is dolgoznak (a külügyinek, a védelminek és a fejlesztési, segélyezésinek). Meg kell jegyezni, hogy a három segéderő

idejét a másik három bizottság jobban leköti, mint a Közös Bizottság ügyei. A törvényhozásnak nincs külön integrációs kutatási vagy dokumentációs részlege, de az általános kutatási és dokumentációs osztályon két munkatárs európai kérdésekkel foglalkozik. Ez a szolgálat nem lát el közfeladatokat.

Portugáliában az Európai Ügyek Bizottságát két jogász és egy titkárnő segíti. A munkatársak a Könyvtár vonatkozó részlegére támaszkodva kutatást is folytatnak. A Könyvtár integrációs stábja két fős. Külön uniós dokumentációs központ nincs, a beérkező anyagokat a könyvtár kezeli. Ez utóbbi nem elérhető a nyilvánosság számára, de az Európai Ügyek Bizottsága gyakran szervez nyilvános konferenciákat, fórumokat.

Tekintettel arra, hogy – mint azt minden tagállami modell példáján láttuk – a kulcs az információhoz jutás és az információ feldolgozása, *érdemes az egyik tagállami törvényhozás EU dokumentációs részlegének működését részletesen is ismertetni. A francia Nemzetgyűlésben az Európai Ügyek Szolgálatának két munkatársa foglalkozik a beérkező EU-s dokumentumok feldolgozásával. Minden anyagot azonnal számítógépes jegyzékbe vesznek. Külön kezelik a maguk után parlamenti eljárást vonó dokumentumokat (SEC) a csak tájékoztató jellegű anyagoktól (DOC). A rendszerben több kulcs szerint van mód a visszakeresésre.*

Az Alkotmány 88/4. cikke értelmében továbbított minden EK jogszabály-tervezetről külön dossziét (és file-t) vezetnek, mely tartalmazza az azzal kapcsolatos összes parlamenti történést (beérkezés dátuma, melyik tájékoztató jelentésben szerepel, a Delegáció mikor hogyan foglalt állást róla, készül-e róla nagyobb terjedelmű jelentés, ha igen, annak száma, a végleges határozat-tervezet, a továbbítás körülményei az illetékes állandó bizottságnak, a végső parlamenti határozat, az arról kiadott sajtóközlemény).

A kormányon túl az Európai Bizottságtól és az Európai Parlamenttől közvetlenül is kapnak dokumentumokat. A CELEX és az EPOQUE nevű CD ROM-ok, valamint az Internet révén (különösen a "Rapid" nevű adatbázis felhasználásával) a Delegáció gyakran már a kormány hivatalos tájékoztatója előtt információhoz jut a születendő EK

jogszabály-tervezetekről, EU-s történésekről. Ezek az adatbázisok egyébként csak ennél a Szolgálatnál érhetők el a parlamentben.

A dokumentátorok feladata az ún. "Sélection" ("válogatás") nevű összeállítás elkészítése. A Delegációnak ez a havonta megjelenő kiadványa tartalmazza az összes befutó dokumentum listáját, a titkárság által érdemlegesnek tartottak rövid ismertetését, az EK Hivatalos Közlönyéből (Official Journal) származó információkat. A titkárság ebben jelöli, mely dokumentumokkal kellene a Delegációnak részletesebben foglalkoznia. Ezt a válogatást minden képviselő megkapja, valamint külső szervekhez (nemcsak az államigazgatási egységekhez, hanem egyetemekhez, könyvtárakhoz) is eljuttatják azt.

Az EK Közlöny s az EP jelentései, jegyzőkönyvei mikrofilmen vannak meg (a Közlöny újabban már CD ROM-on is elérhető, melyet háromhavonta újítanak fel. Ennek előnye, hogy könnyebb keresni benne, mint mikrofilmen).

A két dokumentátor feladata, hogy különböző statisztikákat is összeállítson a Delegáció munkájáról, a beérkező dokumentumokról.

Minden más, nyomtatott formában elérhető tájékoztató anyag, tanulmány, folyóirat, hírügynökségi jelentés, francia és külföldi újság (tehát a nem a kormány által a 88/4. cikk értelmében, hivatalosan megküldött dokumentum) rendszerezésével, feldolgozásával egy harmadik dokumentátor foglalkozik. Ő a beérkező anyagokat tematikusan csoportosítja, minden témakörnek külön dossziét vezet. Az adott kérdésért felelős munkatársat tájékoztatja a beérkező új információkról.

A Nemzetgyűlés állandó bizottságainak titkárságai rendszeresen megkapják az EU Delegáció dokumentumait, illetve minden a képviselők rendelkezésére áll a parlamenti dokumentumok elosztó központjában. Kerülik a felesleges postázást; még a Delegáció tagjai sem kapnak meg minden anyagot, csak a Sélection-t, így kevesebb papír kerül a szemétkosárba. Minden képviselőnek megvan tehát a lehetősége az EU ügyekben való tájékozódásra, s csak rajtuk múlik, mennyire élnek ezzel. A Delegáció mellett működő Európai Ügyek Szolgálat, az ott működő dokumentációs részleg nemcsak a testület tagjai számára nyújt tájékoztatást, hanem a Nemzetgyűlés minden tagját, a képviselők

szakértőit is segíti. Nem építettek ki tehát a Könyvtárban vagy a ház más hivatali egységében párhuzamosan egy másik EU tájékoztató központot.

Minden parlamentben nagy segítség továbbá az Európai Parlament már említett OEIL nevű adatbázisa. Ez az összes közösségi jogszabály-tervezet lényegi ismertetésén túl tartalmazza, hol tartanak azzal kapcsolatban az eljárások az egyes intézményekben, s milyen álláspontok alakultak ki eddig. Mindez különösen azon parlamenteknek szolgál fogódzót, melyek saját kormányuktól nem kapnak automatikusan háttérmagyarázatot a tervezetekhez.

A fentiekből kiderül, a hivatali rend, az integrációs munkatársak létszáma, képzettsége és feladatai, a dokumentációs szolgálatok minősége alapján szintén lehet következtetni az egyes modellek erejére, hatékonyságára, valamint a politikai hagyományokra is. Az *integrációs ügyek feletti ellenőrzést komolyan vevő parlamentekben mindenhol viszonylag nagy létszámú, elismert szakértőgárda áll a képviselők rendelkezésére* (Dánia, Egyesült Királyság, Németország, Finnország). Mint látni fogjuk, az osztrák modell gyenge gyakorlati teljesítménye azon is lemérhető, hogy minimális létszámú munkaerőt foglalkoztat a Főbizottság mellett, s ők nem végeznek érdemi munkát (a döntés-előkészítés a frakciókra hárul). Belgium kivételével *minden országban az integrációs stábot elkülönítették a nemzetközi parlamenti* (bilaterális és multilaterális) *kapcsolatokkal foglalkozó szakértőktől*. A nemzetközi osztályoknak ebből következően nem feladatuk az uniós ügyintézés; az Európai Parlamenttel a kapcsolatokat az integrációs, s nem pedig a nemzetközis gárda tartja. Hivatali szinten tehát mindenhol egyértelműen a külpolitikától elkülönülten kezelik az uniós ügyeket. Integrációs stáb alatt pedig az EU-bizottságok titkárságát kell érteni. Az EU dokumentációval mindenhol külön részleg foglalkozik, vagy a bizottság titkárságán belül, vagy külön dokumentációs központban, esetleg az összparlamenti dokumentációs osztály kebelén belül. Az északi országokban a nyílt politizálás jegyében igen magas színvonalra fejlesztették a tájékoztatási, dokumentációs szolgálatokat; ezek közfeladatokat is ellátnak, azaz aktívan részt vesznek a közvélemény tájékoztatásában az uniós fejleményekről. Ma már négy törvényhozás mondhatja el magáról, hogy nagy lépést tett az önálló információs bázis kiépítése és a kormányzattól való információfüggés csökkentése felé azzal, hogy saját brüsszeli kiküldöttel rendelkezik. *Végül a tagállamok*

tapasztalatai egyértelműen bizonyítják, hogy hatékony ellenőrzést integrációs ügyekben biztos informatikai háttér és hozzáértő személyzet nélkül nem lehet megvalósítani.

3.5.11. Kapcsolattartás Brüsszellel és a többi tagállammal

Minden törvényhozásra jellemző, hogy megélnékültek a nemzetközi kapcsolataik az EU vonatkozásában. A COSAC - melyben minden integrációs bizottság képviselteti magát - révén a tagállamok képviselői évente kétszer találkoznak. E fórum munkájának érdemibbé válása is hozzájárult ahhoz, hogy a parlamentek elkezdtek keresni a kapcsolatot mind egymással, mind az Unió intézményeivel. Az integrációs bizottságok mindegyike megfordul legalább évente egyszer Brüsszelben, s az Európai Parlamenttel - szerepének növekedése nyomán - egyre inkább keresik a kapcsolatot. Azt már láttuk a 2.9.2. fejezetben, hogy e téren persze az EP lépett fel kezdeményezőleg. Az azonban, hogy a nemzeti parlamentek hogyan igyekeznek ápolni a kapcsolatot saját EP képviselőikkel, országonként változik.

Dániában az Európai Ügyek Bizottsága tagjai közül néhányan az Európai Parlamentnek is képviselői; a dán jogszabályok tehát elvileg lehetővé teszik a kettős mandátumot. Az elvi lehetőség erre az *Egyesült Királyságban* és *Németországban* is fennáll, de manapság már nemigen akad rá példa (a munka mennyisége, az időbeli ütközések, a földrajzi távolság ezt szinte lehetetlenné teszik). A legtöbb párt ugyanakkor ezt nem engedi meg. A dán EP tagok és a Folketing képviselőinek együttműködése így a pártokon keresztül valósul meg leginkább. Az Európai Ügyek Bizottsága ülésein a dán MEP-k nem vehetnek részt, de a testület dokumentumait, az ülések napirendjét megkapják, csakúgy, mint a kormánytól származó alapjegyzeteket. Az alapjegyzet benyújtására megszabott határidőt annak idején pontosan azért állapították meg tíz hétben, hogy még legyen idő a dán EP képviselőkön keresztül befolyásolni az Európai Parlamentet (például úgy, hogy a dán MEP-k az EP bizottságaihoz a dán érdekeknek megfelelő módosító javaslatokat nyújtanak be).

Németországban 1983 és 1986 között 11 MEP és 11 Bundestag tag vett részt egyenlő jogokkal az integrációs testület munkájában. 1991-től a 11 MEP mint megfigyelő tevékenykedhet. A Hárszabály 93a cikke szerint közülük néhányan, akiket a Bundestag

elnöke nevez ki az EP-be bejutott pártok nagyságának megfelelő arányban, együttműködési joggal rendelkeznek: javaslatokat nyújthatnak be, véleményt fogalmazhatnak meg a bizottságban, de nem szavazhatnak. A többi, csak részvételi joggal rendelkező MEP-nek nincsenek ilyen jogosítványai. A német MEP-eket tájékoztatja az összes EP képviselő közül a legteljesebben az anyaország. Minden közösségi jogszabály-tervezetről megkapják a német álláspontot, s annak esetleges változásáról is informálják őket.

Franciaországban sincs egyelőre elvi akadály annak, hogy valaki egyszerre legyen a nemzeti törvényhozás és az Európai Parlament képviselője is¹⁵⁶. A gyakorlat azonban általában az, hogy nemzeti parlamenti képviselővé történő választásukkor az EP tagok lemondanak az európai mandátumról. A francia kormány már bejelentette azon szándékát, hogy jogszabályi úton ki fogja zárni a kettős tagság lehetőségét. A törvényhozás igyekszik folyamatosan tartani a kapcsolatot a francia EP képviselőkkel; az EP plenáris ülései előtt a nemzetgyűlési Delegáció tájékoztatja őket a napirenden szereplő kérdésekben elfoglalt álláspontjáról. Joguk van részt venni a testület ülésein, de szavazati jog nélkül. A francia kormány is külön figyelmet szentel a 87 francia európai parlamenti képviselő tájékoztatásának; az Európa-ügyi miniszter havonta találkozik velük. Minden minisztériumban kijelöltek egy EP felelőst annak érdekében, hogy a kormányzati szervek figyelmét jobban ráirányítsák az egyre nagyobb befolyásra szert tevő uniós intézmény tevékenységére.

Olaszországban a nemzeti és az EP-beli képviselőség összeférhető. A házszabály 126(3) cikke szerint minden hat hónapos EU elnökségi periódus elején és végén az olasz európai parlamenti képviselők egy delegációja (főképp azok, akik fontos posztokat töltenek be az EP-ben) találkozik az olasz nemzeti honatyákkal. A 127b cikk szerint pedig alkalmanként meg is hívhatnak MEP-eket a bizottság üléseire. Az olasz Képviselőház csak az utóbbi években kezdett hangsúlyt fektetni nemzetközi kapcsolatainak alakítására. Az Európai Unió Politikáinak Bizottsága nem régóta fogad s küld csak delegációkat.

¹⁵⁶ Az 1977. június 30-án elfogadott 77-680 számú és az 1985. december 30-án elfogadott 85-1405. számú törvény az európai parlamenti képviselők közvetlen választásáról értelmében.

Hollandiában a közvetlen EP választások bevezetése óta nincs lehetőség a kettős mandátumra¹⁵⁷; az alsóház házszabályának 3. cikke azt kizárja. A Második Kamarában az EU Ügyek Bizottsága kikérte az Ügyrendi Bizottság véleményét, hogy szerinte van-e mód a testület, a holland EP képviselők és a kormány rendszeres tanácskozására. Az Ügyrendi Bizottság úgy foglalt állást, hogy ez, pontosan amiatt, mert már tilos a kettős mandátum, nem lehetséges; csak a holland nemzeti képviselőknek van (kizárólagos) joguk arra, hogy a kormány tagjaival formális vitát folytassanak. Így a nemzeti képviselők a pártokon és informális csatornákon keresztül tartják a kapcsolatot a holland MEP-kkel.

Belgiumban, mint láttuk, 1984 óta szintén tilos a kettős mandátum. 1985 óta azonban a házszabály 25. cikke értelmében az EP képviselői konzultációs joggal részt vehetnek a Képviselőház állandó bizottságainak ülésén. Egyedülálló, hogy az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottságán keresztül, melynek 10 EP képviselő tagja, kérdést intézhetnek a kormányhoz. A bizottsági tag MEP-k az üléseken felszólalhatnak, de nem szavazhatnak.

Luxemburgban az EP képviselők tanácskozási joggal részt vehetnek a Kül- és Közösségi Ügyek Bizottsága ülésein, amikor az európai kérdéseket vitat meg.

Írországbán az Európai Ügyek Közös Bizottsága ülésein - szavazati jog nélkül és anélkül, hogy módosító javaslatot tehetnének - részt vehetnek Írország és Észak-Írország európai parlamenti képviselői, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének ír delegációja és külön meghívás alapján az EP más képviselői is. A testület elődjének munkájában, 1973 és 1992 között az ír EP képviselők rendes tagként vehettek részt, de 1977 után már csak szavazati jog nélkül. Az ír MEP-k dublini jelenléte a nagy földrajzi távolság miatt nem általános; így az az érzékeny kérdés, miként lehet joguk ott lenni az Oireachtas bizottsági ülésén az észak-írországi EP képviselőknek, a gyakorlatban nem vet fel problémát.

¹⁵⁷ 1993-ban volt ugyan egy indítvány ennek bevezetésére, de végül a pártok egyöntetűen leszavazták (Van Schendelen 1996, p.61.).

Az 1989-es választások előtt a választójogi törvény megváltoztatásával *Spanyolországban* megszüntették annak lehetőségét, hogy valaki egyszerre nemzeti és EP mandátumot is szerezzon. Az EP-vel eredetileg a spanyol törvényhozás igen minimális kapcsolatot tartott annak ellenére, hogy erre a 47/1985-ös törvény értelmében lett volna lehetősége. Történtek akkor kísérletek arra, hogy munka-, illetve informális találkozókat tartsanak a spanyol EP képviselőkkel, esetleg vegyes albizottságokat hozzanak létre bizonyos témák együttes megtárgyalására. Ezekből a javaslatokból aztán semmi sem valósult meg (Closa 1996, p. 142.). A 8/1994-es törvény viszont megteremtette annak lehetőségét, hogy a spanyol képviselők és EP tagok együttes üléseket tartsanak, s ezekre már volt is példa.

Portugáliában szintén törvény tiltja a kettős mandátumot. A 20/1994-es törvény értelmében ugyanakkor az Európai Ügyek Bizottságának feladata, hogy előmozdítsa a kapcsolattartást az Európai Parlamenttel, például rendszeres találkozók révén. Ennek megfelelően a portugál nemzeti és EP képviselők évente általában két alkalommal eszmecsere is folytatnak.

Görögországban is tilos a kettős mandátum, de, mint láttuk, egyedülálló módon tíz görög EP képviselő teljes jogú tagként vesz részt az Európai Ügyek Bizottsága tevékenységében.

A fentiek bizonyítják, napjainkra a kettős, tehát EP és nemzeti mandátum kihalófélben van; ma már ott tartunk, hogy az országok körülbelül fele elvileg ugyan megengedi azt, de a gyakorlatban nincs rá példa. A tagállamok másik fele pedig jogszabályi úton már ki is zárta a lehetőségét. Ma már csak három országban tagjai az EP képviselők a nemzeti törvényhozások integrációs bizottságainak, s egyedül Görögországban van szavazati joguk a testületben. Az, hogy mennyire kooperálnak az egyes tagországok saját EP képviselőikkel, illetve hogy engedélyezik-e számukra az EU-bizottság ülésein való részvételt, a politikai hagyományoktól függ. A tiszta helyzetet kedvelő, hatásköröket szigorúan elválasztó északi országokban és Hollandiában nem, vagy csak külön meghívásra vehetnek részt az EP tagok a nemzeti parlament integrációs bizottsága ülésein; a kapcsolatot velük leginkább a pártokon keresztül tartják. A legtöbb országban azonban van mód részvételükre, de a döntéshozatalból kizárják őket. A

megoldások tehát különbözőek, s a tagállamok eltérően „használják” EP-beli emberieket, de ma már mindenhol gondoskodnak megfelelő tájékoztatásukról, valamilyen szintű bevonásukról az ország integrációs politikájába. Erről lemondani ugyanis egyenértékű lenne azzal, hogy kihagynak egy lehetőséget az Unió-beli döntéshozatal befolyásolására.

3.5.12. A kétkamarás parlamentek megoldásai

A felsőházzal is rendelkező törvényhozásokban (összesen kilenc ilyen van az Unióban) a két kamara általában egymástól függetlenül végez scrutiny-t, felügyeli a kormány integrációs politikáját, tehát e téren egyik ház nem erősebb a másiknál (függetlenül attól, hogy a belső jogalkotás során melyiknek mi a szerepe és melyiké az utolsó szó). Ez persze nem jelenti azt, hogy az EU-politikát ugyanolyan módon kontrollálnák, mint az alsóházak. Épp ellenkezőleg, a két ház tevékenysége általában jól kiegészíti egymást, azaz az integrációs ügyek más vetületeire koncentrálnak. Három törvényhozás azt a megoldást választotta, hogy közös bizottság felállítása révén együtt ellenőrzik a végrehajtó hatalom Unió-beli fellépését.

Az *Egyesült Királyságban* a *Lordok Háza* integrációs tevékenysége szokásjogi alapon nyugszik; a házszabály nem is szól róla¹⁵⁸. 1974. áprilisában a Maybray-King bizottság két jelentése alapján állították fel az Európai Közösségek Különbizottságát¹⁵⁹. A testületnek húsz tagja van, akiket minden év novemberében egy ülőszakra neveznek ki. Az elnök általában ellenzéki politikus.

A különbizottság széles hatáskörrel rendelkezik; bármilyen brüsszeli javaslatot megvizsgálhat. Munkája nagy részét hat albizottságán keresztül végzi. Ezek a következők: „A” Albizottság: gazdaság, pénzügyek, kereskedelem, külkapcsolatok; „B” Albizottság: energia, ipar, közlekedés, „C” Albizottság: környezetvédelem, közegészségügy, fogyasztóvédelem, „D” Albizottság: mezőgazdaság, halászat, élelmiszeripar, „E” Albizottság: jogi és intézményi ügyek; „F” Albizottság:

¹⁵⁸ In: *A Lordok Háza válaszai a kérdőívre*, p. 1.A.

¹⁵⁹ A különbséget a brit állandó és különbizottságok között az alsóházra vonatkozó résznél ismerttettem.

szociálpolitika, oktatás, belügyek. Szükség esetén ideiglenes albizottságokat is létre lehet hozni (1995 elején a kormányközi konferenciával való foglalatosságra állítottak fel ilyen testületet.) Az albizottságok tevékenységébe a Különbizottság tagjain kívül a Lordok Háza további tagjai is bekapcsolódhatnak, így a kooptált tagokkal együtt az albizottságok általában 9-10 fősek (2-3 különbizottsági tag és 7-8 kooptált). Minden különbizottsági tag részt vesz legalább egy albizottságnak a munkájában. A Lordok Háza tagjai EP képviselők is lehetnek. A brit MEP-k részt vehetnek a különbizottság ülésein. A fő testület kéthetente, az albizottságok hetente üléseznek.

A scrutiny eljárás hasonlatos az Alsóház-beli eljáráshoz, ha az csak egy fokozatot is él meg. Az illetékes minisztérium ugyanazon feltételekkel és határidőkkel, tehát egy magyarázó szöveg kíséretében megküldi az uniós dokumentumokat a Különbizottságnak (ugyanúgy, mint az Alsóház Európai Scrutiny Bizottságának). A testület elnöke a titkárság segédletével előszelektál, azaz eldönti, mely dokumentumok érdemlegesek, s hogy azok közül melyik albizottság melyikkel foglalkozzon (a lényegtelen dokumentumok az „A” jelűek, a fontosak, amelyekről jelentés készül, „B” jelűek. Az összes dokumentumnak a negyede szokott „B” jelű lenni.) (Juhász 1998, p.90.). Az elnöknek a szelektálásra vonatkozó döntését a bizottságnak utólag jóvá kell hagynia. Az albizottság ezután megvizsgálja az uniós tervezetet jogi és politikai szempontból, illetve felméri, alkalmazása milyen hatással lenne az Egyesült Királyságra. Dönthet úgy, nincs szükség további vizsgálatra, kérhet további írásbeli vagy szóbeli információt a kormánytól, illetve javaslatokat, jelentést fogalmazhat meg. Az albizottság jelentését a Különbizottságnak jóvá kell hagynia, s utána lehet azt nyilvánosságra hozni. Az Európai Közösségek Különbizottságban és albizottságaiban ritkán rendelnek el szavazást; a határozathozatal általában egyhangúlag történik. A jelentéseket a kormány nem köteles figyelembe venni; azok főleg a Ház tájékoztatását, esetleg a brüsszeli döntéshozatal befolyásolását célozzák. Fontos ugyanakkor megjegyezni, *hogy a parlamenti fenntartás az ő vizsgálódásaik lezárulásáig is érvényes, ugyanúgy, mint az Alsóházban.*

Valamennyi jelentés kitér arra, hogy legyen-e a témában vita a plenáris ülésen. Az évente elkészített 20-30 jelentést a Különbizottság általában ajánlja a Lordok Házának megvitatásra. A plenárison ezen túlmenően integrációs témájú kérdéseket is feltehetnek a lordok. A kormány köteles a jelentés publikálásától számított két hónapon belül

írásban reagálni a Különbizottság dokumentumára. A plenáris vitára ajánlott jelentések legtöbbször - ellentétben az Alsóházzal – meg is érik a plenáris vitát.

A Különbizottság által készített anyagok, az ülések napirendje valamint a scrutiny folyamatról rendszeres időközönként készített összefoglaló (Progress of Scrutiny) nyilvánosak.

A scrutiny folyamatban egyedül ez a bizottság vesz részt, tehát nincs szó arról, hogy együttműködne más szakbizottságokkal, illetve hogy azoknak joguk lenne ilyen kérdéseket napirendre tűzniük (érdemes megjegyezni, hogy a Lordok Házában például nincs külügyi bizottság).

Meglepő módon 1998. novemberéig a Lordok Házának az uniós dokumentumok szélesebb körére volt vizsgálati joga, mint az Alsóháznak. Az ugyanis csak első pilléres ügyekkel foglalkozhatott, míg a felsőházi bizottság a második és harmadik pilléres témákra is kiterjeszthette a scrutiny eljárást.

A Lordok Háza intenzíven alakítja külkapcsolatait, mind Brüsszellel, mind a tagállamokkal. Feladatai ellátásában a különbizottságot egy 16 fős titkárság segíti. Ebből kettő jól képzett, közösségi jogban jártas jogász és további hat egyetemi végzettségű, érdemi munkatárs. Külön integrációs kutatási vagy információs részleg nincs a Lordok Házában. A uniós dokumentumok Internetes elérhetőségével rendszeresen élnek a képviselők és a stáb.

A brit Alsóház és a Lordok Háza ellenőrző rendszere tehát a néhány hasonló vonás ellenére jól kiegészíti egymást. Míg az Alsóházban az Európai Scrutiny Bizottság gyorsan, gyakran akár egy héten belül állást foglal igen nagy számú uniós dokumentumról, addig a Lordok Háza-beli Különbizottság jóval kevesebb ügyel, de behatóbban és nagyobb terjedelemben foglalkozik. A parlamenti fenntartás alkalmazásában és megszüntetésében pedig szorosan együttműködnek. Együttes ülést csak ritkán tartanak.

Németországban a tartományi kormányok képviselőiből álló *Bundesrat* jogosítványai az összes felsőház közül a legerősebbek. Ez, mint azt a 3.4. fejezetben láttuk, Németország

szövetségi állam mivoltából következik. Az Alkotmány 23. cikke szerint a Szövetség csak a Bundesrat beleegyezésével járulhat hozzá további szuverenitás-átruházáshoz (a Bundestag vonatkozásában ez a megfogalmazás nem is szerepel az alkotmányban), és a Szövetségi Tanácsot be kell vonni az uniós döntéshozatali folyamatba. A Szövetség kompetenciájába tartozó kérdésekben a kormánynak figyelembe kell vennie a Bundesrat véleményét, a Länder hatáskörét érintő ügyekben pedig a szövetségi kormány köteles tárgyalási álláspontjának kialakításakor magáévá tenni a Bundesrat állásfoglalását. Fontos kivételt képeznek azok a kérdések, melyek a szövetségi kormány számára magasabb kiadásokkal vagy kisebb bevétellel járnának. Ezen esetekben szükség van a szövetségi kormány egyetértésére. Ez a megkötés annak a következménye, hogy a közösségi költségvetéshez való német hozzájárulás forrása egyedül a szövetségi költségvetés; a Länder közvetlenül nem finanszírozzák az Unió működését. Mindezen túlmenően ha a tervezett EU intézkedés a Länder kizárólagos hatáskörébe tartozik, a tárgyalás joga átkerül a Länder képviselőihez. Ők beszélnek, lépnek fel és szavaznak a "Németország" tagállami tábla mögött az EU-ban annak rendes képviselője, a szövetségi kormány helyett.

Az 1993. március 12-i törvény részletezi a Bundesrat EU-ügyekbe való bekapcsolódásának módját. A leírás itt jóval bővebb, mint a Bundestag esetében, tekintettel arra, hogy a Länderre diverzifikáltabb szerep hárul. E jogszabályban határozzák meg, hogyan kapcsolódhatnak be a német tartományok számos brüsszeli tárgyalásba, a Tanács munkacsoportjainak üléseibe, az Európai Bíróság előtt folyó eljárásokba, valamint hogy milyen feltételek mellett működhetnek a Länder Brüsszelben már felállított irodái. 1993. október 29-én a szövetségi kormány kiegészítő megállapodást kötött a Länderrel az eljárás további tisztázása érdekében.

Az alapos szabályozás ellenére a gyakorlatban előfordul, hogy nézeteltérés támad a szövetségi kormány és a Länder között vagy egy javaslat lényegi tartalmát illetően vagy arra vonatkozóan, hogy kit illet Németország képviseletének joga az adott kérdésben, tehát hogy ki határozza meg a követendő álláspontot. Ez akkor történhet, ha a Bundesrat és a szövetségi kormány másképp vélekedik arról, hogy a konkrét ügy nemzeti szinten kinek a hatáskörébe tartozik.

Mivel a Länder képviselői a Bizottság és a Tanács számos munkacsoportjának ülésén részt vesznek, a Bundesrathoz eljutó információk sokkal szélesebb körűek, mint a Bundestaghoz befutó tájékoztatás. Tartalmazzák például a német állandó képviselő által a Tanács munkacsoportok és a COREPER üléseiről készített jelentéseket. Ezen túlmenően a Länder képviselőit gyakran meghívják a szövetségi minisztériumok előkészítő találkozóira. Azon kérdésekben, ahol a kormánynak és a tartományoknak közös a kompetenciája, a két félnek közös tárgyalási pozícióra kell ugyanis jutnia. Emiatt hasznos, ha már az előkészítés szakaszában megkezdődik az egyeztetés a későbbi, már óhatatlanul Brüsszel előtt játszódó viták elkerülése érdekében. A második pilléres ügyek, mivel azok a szövetség hatáskörébe tartoznak, nem jutnak el a Bundesrathoz.

Az említett kiegészítő megállapodás részletesen szabályozza a Länder azon képviselőinek kiválasztását, akik részt vesznek a Tanács és a munkacsoportok ülésein Brüsszelben, továbbá meghatározza e részvétel módját. Ők a német delegáció tagjai és nem vallhatnak a szövetségi kormánynak a Bundesrattal vagy a Länderrel előzetesen egyeztetett álláspontjától eltérő nézetet. Ebbe nem értik bele a COREPER üléseit, mivel azokon csak a brüsszeli állandó képviselők munkatársai vesznek részt.

Az, hogy a Bundesrat, illetve a Länder ilyen megemelt jogosítványokhoz jutottak a német tárgyalási pozíciót és a szövetségi kormány képviselőjét illetően, nem mentes *az ellentmondásoktól*. Ami a tárgyalási pozíciót illeti, nem merül fel probléma, ha a szövetségi kormány és a Bundesrat álláspontja azonos, s végig az is marad a tárgyalások során, egészen az eljárás lezárulásáig. Az elfogadható kompromisszum megtalálása - annak ellenére, hogy az 1993. március 12-i törvény ezt kívánatosként mutatja be - azonban nem mindig egyszerű. Nézeteltérés esetén a Bundesrat álláspontja érvényesül, azonban csak akkor, ha azt a testület kétharmados többséggel megerősíti.

Ezt az Alkotmánybíróság 1995. március 22-i döntése is jóváhagyta. Eszerint a kormánynak és a Ländernek a „lojalitás szellemében” kell együttműködniük (Hilf-Burmeister 1996, p.74.). Ez azt jelenti, hogy a kormánynak kötelessége tiszteletben tartani és a Tanács-beli tárgyalásokon követni a Bundesrat véleményét. Ha ugyanis az Unió a Länder hatáskörébe eső kérdésekben kíván eljárni, a Szövetségnek a Länder érdekei letéteményeseként kell fellépnie.

A szövetségi kancellár és a tartományi miniszterelnökök konferenciája elnökének hivatala közötti 1997. májusi levélváltással a két fél további részletekről állapodott meg a követendő eljárást illetően annak érdekében, hogy könnyebb legyen ilyen esetekben egyezsége jutni.

Nagyobb jelentősége van annak a dilemmának, hogy *ki tárgyaljon Brüsszelben*. A tartalmat illető kérdéshez hasonlóan itt is egyrészt a szövetségi kormány, másrészt a Länder képviselői vesznek részt s fejtik ki álláspontjukat a vitában a Tanács vagy a munkacsoportok ülésein. A lényeg ugyanakkor az, hogy ki a fő tárgyaló, ki rendelkezik a Németországot megillető szavazati joggal. Ez egyszerre protokolláris és presztízs kérdés is. Az előbb említett levélváltás erre is kitér: Mindkét félnek törekednie kell - amennyiben arra szükség van, politikai szintű egyeztetés révén - arra, hogy, alkotmányos pozíciójuk megtartása mellett, gyakorlatias megoldásra jussanak. Ezen megfogalmazás általános volta nem ad megoldást a problémás helyzetekre, tehát minden konfliktust egyedileg kell feloldani.

Ami magát a Bundesratban zajló eljárást illeti¹⁶⁰, a felsőház már 1957 óta működtet egy bizottságot az integrációs kérdésekkel való foglalatosságra. A testület nevét 1993. november 1-jén Európai Unió Ügyek Bizottságára változtatták. A bizottságnak 23 tagja van. Tizenegy tartomány egy fővel, négy Länder kettővel, egy pedig négy taggal képviselteti magát benne. Rajtuk túlmenően a tartományi kormányok köztisztviselőket neveznek ki, akik meghatározott esetben a tartományból delegált bizottsági tagokat helyettesíthetik. A testület tagjainak megbízatása és felfüggesztése a tartományi kormány határozatával történik. A bizottság elnökét egy parlamenti évre (november 1-jétől október 31-ig) választja a Bundesrat, a bizottsággal történő egyeztetés után. A német EP képviselők alkalmasszerűen jelen lehetnek az általában háromhetente megrendezésre kerülő üléseken. Jogilag nem kizárt a kettős mandátum, tehát az EP képviselőség és egyben Bundesrat tagság, de erre a gyakorlatban nincs példa¹⁶¹.

A testület ülésein a szövetségi kormányt általában a Gazdasági Minisztérium európai ügyekért felelős főigazgatója képviseli, a többi minisztérium pedig a napirend

¹⁶⁰ A Bundesrat házszabálya külön fejezetet szentel az eljárás szabályozásának.

¹⁶¹ In: A Bundesrat választai a kérdőívre, p. 9.

függvényében hivatali szinten vesz részt. Rendes ülésein a bizottság a Länder bonni képviselőiteinek megbízottjaiból áll.

A Bundesratban az Európai Unió Ügyek Bizottsága készíti elő az uniós tervezetek tárgyalását. A bizottság titkársága kiválasztja azokat a javaslatokat, melyek érintik a tartományokat, és előkészítik a plenáris ülésen való megtárgyalásukat. A ki nem választott dokumentumokat megküldik a tartományoknak, melyek kérhetik, hogy valamely, számukra fontos anyagot mégis tárgyaljon meg a Bundesrat. Az uniós dokumentumok vizsgálatában mindig az Európai Unió Ügyek Bizottsága a kompetens, a többi szakbizottság csak véleményt adhat az illetékességi körébe tartozó kérdésekről. A bizottsági fázis után a plenáris ülés szavaz, hogy a bizottság által javasolt dokumentumok ténylegesen felkerüljenek-e napirendjére. Ezután arról is állást foglalnak, lefolytassák-e a vitát. A vitára ugyanis csak rendkívül indokolt esetben kerül sor. Ha az érintett bizottság nem javasolt határozathozatalt, a Bundesrat csak jegyzetet készít.

1993-ban a 167 Bundesratnak megküldött közösségi jogszabály-tervezet közül 139-ről készített véleményt a Szövetségi Tanács¹⁶². A Bundesrat tehát közel kétszer annyi állásfoglalást bocsát ki általában, mint az alsóház.

A parlamenti fenntartásra ugyanaz vonatkozik, mint a Bundestag esetében: egyetlen jogszabályban sem szerepel kimondottan, de az alkotmányt és a törvényeket úgy kell értelmezni, hogy a kormány nem foglalhat állást Brüsszelben a Bundesrat véleményének megszületéséig. Az uniós dokumentumok általában 2-6 hét alatt jutnak el a Bundesratba. A kormány mindig előre jelzi, meddig kell a Szövetségi Tanácsnak elkészítenie a véleményét, hogy azt a tárgyalásokon még figyelembe tudja venni.

Ha sürgős esetben van szükség a Szövetségi Tanács állásfoglalására, és a plenáris összehívására már nincs lehetőség, az alkotmány 53(3)(a) cikke értelmében az ún. *Europakammert* „riasztják”. Ezt a testületet 1988-ban állították fel, abból a célból, hogy sürgős és bizalmas integrációs ügyekben helyettesítse a plénumot. Az Europakammer ülésezésével párhuzamosan tovább folynak a plenáris, illetve a bizottsági ülések.

¹⁶² In: *The European Parliament and the Parliaments of the Member States*, p. 24.

Kivételes esetben az Europakammernek nem kell megvárnia a bizottságok ajánlásait és a plenáris döntését, hanem közvetlenül a szövetségi kormányhoz fordulhat. A testület nem ülésezik állandóan, 1988 és 1995 között összesen hét alkalommal került erre sor (Rahói 1998a, p.67.).

A Bundestag és a Bundesrat által megkövetelt információ egy minden minisztériumot magába foglaló alapos rendszer kimunkálásához vezetett. A lényeg az volt, hogy a kért tájékoztatás gyorsan, s emészthető formában történjen. A Bundestag és a Bundesrat eltérő mértékben képes megbirkózni a Brüsszelből naponta érkező papíráradattal. Míg a Bundestagban maguk a képviselők azok, akik egy kis létszámú munkatársi gárda segítségével foglalkoznak az információval, addig a Bundesrat mögött ott áll a tizenhat tartomány összes minisztériuma, melyekben majdnem minden kérdésnek megvannak a szakértői (kivéve a közös kül- és biztonságpolitikát, hisz az szövetségi kompetencia). Végülis a Länder, s így a Bundesrat álláspontja ezekben a testületekben alakul ki. A Bundesratban egyébként az Európai Unió Ügyek Bizottsága titkársága látja el az egész ház hivatali teendőit integrációs ügyekben, négy egyetemi végzettségű munkatárssal és négy titkárnővel. A három dokumentációval foglalkozó munkatárs szintén ehhez a titkársághoz tartozik. Külön integrációs kutatási vagy információs részleget nem hoztak létre.

A két kamara ugyan feladatait egymástól függetlenül gyakorolja, de az információkon osztoznak, és bizonyos kérdésekben együttműködnek (például a szubszidiaritás kérdésében közös meghallgatást szerveztek¹⁶³).

Meg kell jegyezni, hogy a Bundestag EU-Bizottsága véleményének kialakításakor figyelembe veszi a Bundesrat álláspontját. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a két gyűlés pozíciója eltér, s ilyenkor a szövetségi kormány konfliktusos helyzetbe kerül¹⁶⁴. Nincs egyértelmű útmutató arra vonatkozóan, hogy ilyenkor mi a teendő, s az EU-Bizottság gyakorlatában sem volt erre még példa¹⁶⁵. Elméletileg annyit lehet ezért mondani, hogy ha a kérdés a Länder kompetenciájába tartozik, a Bundesrat véleményét kell követnie a kormánynak, egyébként pedig szabad keze van. Másrészt viszont a demokrácia-deficit

¹⁶³ In: *a Bundestag válaszai a kérdőívre*, p. 2.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

szempontjából, illetve az alaptörvény 23. cikke szerint a kormánynak a Bundestag álláspontjára kellene alapoznia brüsszeli fellépését. A Bundesrat ugyanis a tartományi kormányok képviselőiből áll; emiatt kérdéses, hogy a Bundesrat erős felhatalmazása eleget tesz-e a demokratikus legitimitáció kritériumának. A Szövetségi Tanács, mint arról már volt szó, a Länder kormányainak képviselőiből áll, így tagjait nem közvetlenül választják. A tartományi törvényhozások pedig teljes egészében kimaradnak a folyamatból. E dilemmára Németországban sem a politikusok, sem az elméleti szakemberek nem találtak még megoldást¹⁶⁶.

A Bundesrat integrációs kérdésekben tehát meghatározó szerephez jutott a kilencvenes évek eleje óta. Munkálkodásuknak eredménye a szubszidiaritás elvének mind több uniós dokumentumba való belefoglalása, a Régiók Bizottsága aktivitása. A Länder brüsszeli irodáik révén önálló információs csatornára tettek szert, megszűnt tehát a kormánytól való abszolút információfüggésük. Az pedig, hogy kizárólagos hatáskörükbe eső kérdésekben képviselőjük átveszi Németország helyét a Tanácsban, tagállami összehasonlításban a legerősebb parlamentté teszi a Bundesratot.

Franciaországban európai ügyekben a két kamarának azonosak a jogosítványai. Az EK jogszabály-tervezetek kérdésében a két ház eddig még sosem hozott egymással ellentétes értelmű határozatot.

A Szenátus házszabályának XI. fejezete ("Határozatok a közösségi jogszabály-tervezetekről", 73. cikk 1-11. pont) fekteti le az EU-s dokumentumokkal kapcsolatos eljárásokat. Különbség a két ház között, hogy *a Szenátus a Nemzetgyűlésnél jóval kevesebb EK jogszabály-tervezetet vizsgál meg és kevesebb jelentést készít*. A titkárság előszelekciót végez, s két kategóriába sorolja a kormány által a 88/4. cikk értelmében megküldött "E" dokumentumokat. Az elsőbe azok tartoznak, melyek - mivel egy speciális, de érdektelen ügyre vonatkoznak, vagy Franciaországot nem érintik, illetve ha érintik is, akkor sem problematikusak - a szenátorok számára politikailag érdektelenek. Az ilyen jogszabály-tervezetekről a titkárság csak levélben tájékoztatja a szenátorokat. Az eredetieket nem küldik meg számukra, csak egy magyarázatot mellékelnek a javaslatok ismertetése céljából. Ilyenkor a szenátoroknak egy hét áll rendelkezésükre

¹⁶⁶ In: *a Bundestag válaszai a kérdőívre*, p. 3.

ahhoz, hogy jelezzék, ha mégis napirendre kívánnák tűzteni valamelyik dokumentum megvitatását. Évente kb. 150-160 ilyen dokumentum jut el a francia felsőházba, ami az összes "E" dokumentum kb. 80%-ának felel meg. A figyelemre méltónak minősített jogszabály-tervezetekről a Szenátus-beli, ugyancsak 36 tagú *Európai Unió Delegáció* megfogalmazhat egy parlamenti határozat-javaslatot, beérheti konklúziók megfogalmazásával, illetve levélben az illetékes miniszterhez fordulhat. A határozati javaslat elfogadtatása a Nemzetgyűléshez hasonlóan útton történik, tehát ez a Delegáció sem fordulhat közvetlenül a plénunhoz, hanem csak a hat állandó bizottság valamelyikén keresztül. A Delegációban évente kb. 15 hosszabb terjedelmű jelentés készül a szenátorokat jobban érdeklő témákról. A 88/4. cikk hatályán kívül eső (tehát nem "E" típusú) dokumentumokról a titkárság nem is tájékoztatja automatikusan a szenátorokat, így ezen ügyekről kérés esetén kapnak csak felvilágosítást. A Nemzetgyűléshez hasonló "Sélection" tehát nem is készül. A Szenátus-beli Delegáció kevesebb meghallgatást rendez Nemzetgyűlés-beli megfelelőjéhez képest. Csak akkor idéznek be egy minisztert, ha valamilyen érdekes és aktuális téma merül fel (pl. a kormányközi konferencia alatt havonta folytattak eszmecserét az Európa-ügyi miniszterrel, illetve az Európai Tanács-ülések után is meghívják őt).

Az Alkotmány 43. cikke a Szenátusra is érvényes, tehát itt sem lehet hatnál több állandó bizottságot létrehozni. A Szenátus értékelése szerint nincs is szükség arra, hogy állandó bizottságként működjön az európai ügyekért felelős testület, hisz az ilyen státuszú bizottságok főleg a törvényeket készítik elő, az uniós jogszabályok előzetes kontrollja pedig másfajta feladat. A többszörös bizottsági tagságra a francia felsőházban sincs mód.

A Szenátusban évente húszas nagyságrendben tesz javaslatot az Európai Unió Delegáció határozat elfogadására, s végül tíz körüli határozat meg is születik. Hasonló számban fogalmaznak meg konklúziót, s évente mintegy öt levelet intéznek miniszterekhez integrációs témákban¹⁶⁷.

A Szenátusnak sem erős oldala az EU Miniszterek Tanácsán történtek, az elfogadott határozatok sorsának nyomon követése. A titkárság megkapja ugyan a Tanács-ülések

¹⁶⁷ *Megbeszélés Jean Laporte-tal, a Szenátus Európai Ügyek Szolgálat vezetőjével. Párizs, 1998. február.*

jegyzőkönyveit, s azokról tájékoztatják is az érdeklődő képviselőket, de ez nem tartozik a fő tevékenységek közé.

A Delegáción túl az európai ügyeket nem övezi széles körű érdeklődés a Szenátusban. Évente kb. három alkalommal rendeznek átlagosan két óra időtartamú vitát a plenáris ülésen "európai szóbeli kérdések" címen. A lanyha érdeklődés miatt ennek napirendre tűzését nem is mindig könnyű elérni. A heti rendszerességű általános szóbeli kérdések órájában - ugyan nem gyakran, de - európai ügyek is terítékre kerülnek. A kormány kezdeményezésére évente egyszer európai vitát tart a Szenátus.

A Nemzetgyűlés és a Szenátus közötti kapcsolatot a két ház európai ügyek szolgálatai vezetői "bonne concurrence"-ként, egészséges versengésként jellemzik¹⁶⁸. A Szenátus nem kívánja másolni a nemzetgyűlési eljárásokat, csak az alapvető fontosságú dolgokat vizsgálják meg mindkét helyen. A testületek nem egyeztetnek arról, hogy ki melyik kérdés tárgyalását tűzi napirendre. Közös fellépésre, például közös meghallgatásokra meglehetősen ritkán kerül sor. A COSAC tanácskozásai előtt sincs egyeztetés a két delegáció között. Az EU tagállamok nemzeti parlamentjeivel nem tart rendszeres kapcsolatot a Szenátus-beli Delegáció. Az Európai Parlament üléseit egy munkatárs kíséri figyelemmel a helyszínen, de lehet, hogy ezzel a közeljövőben felhagynak.

A Szenátus az elmúlt időszakban a Nemzetgyűlésnél aktívabban értékelte a 88/4. cikk érvényessége első öt évének tapasztalatait, s tett javaslatokat a francia modell tökéletesítésére. Mint az már említésre került, 1995-ben a Delegáció elnöke, Genton szenátor alkotmánymódosítást indítványozott a 88/4. cikk hatályának kiterjesztése érdekében, de nem járt sikerrel. 1998. februárjában a Lucien Lanier szenátor nevével fémjelzett jelentés (Lanier 1998) foglalta össze a francia modell hiányosságait.

A Szenátus *Európai Ügyek Szolgálata* kisebb, mint Nemzetgyűlés-beli megfelelője; *összesen 16 alkalmazottja van*. 4 magasabb és három alacsonyabb beosztású egyetemi végzettségű munkatárs dolgozik itt, valamint három dokumentátor. A munkatársak témák szerint szakosodnak, és szükség esetén összehasonlító jogi tanulmányokat

¹⁶⁸ *Interjú M. Paul Bébinnel, a Nemzetgyűlés, és Jean Laporte-tal, a Szenátus Európai Ügyek Szolgálata vezetőjével. Párizs, 1998. február.*

készítenek. A hét tisztviselő közreműködik a Szenátus nemzetközi parlamenti delegációi melletti munkálatokban is, de idejük 80%-át a Delegáció ügyei intézésének szentelik. Az állandó bizottságok melletti munkatársakat is továbbképzik európai ügyekben, de amennyiben a Szenátusban bárkinek integrációs témában kérdése van, az Európai Ügyek Szolgálatához fordul. A Szolgálat a közvélemény integrációs ügyekről való tájékoztatásával nem foglalkozik.

Az olasz *Szenátus* már 1968-ban létrehozott egy bizottságnál alacsonyabb rangú testületet, egy ún. „giunta”-t a közösségi ügyekkel való foglalatosságra. Az 1988. novemberi házszabály-módosítás révén hatáskörét kiterjesztették, s szó van ezek további növeléséről. A 24 fős testület ülései zártak, de a történéseket zárt láncú televízión követhetik az érdeklődők. Az olasz EP képviselők meghívásra jelen lehetnek, pártonként egy MEP pedig állandóan részt vehet az üléseken. A testület rendszertelen időközönként tanácskozik. A szenátus illetékessége európai ügyekben megegyezik a Képviselőházzal; meg kell jegyezni, hogy a közösségi jogszabály-tervezetek ide lassabban, általában három hónapos átfutással érkeznek meg. A Giunta-nak nincs kontroll vagy irányítási joga a kormány felett. A közösségi jogszabály-tervezeteket a Szenátusban elsőként véleményezi, majd megküldi az illetékes szaktanárságnak. Ha azok bizonyos időhatáron belül nem nyilvánítanak véleményt, a Giunta állásfoglalását továbbítják a kormánynak, mint a Szenátus véleményét.

A többi felsőháztól eltérően a *holland Első Kamara* – hasonlóan a nemzeti jogalkotásban betöltött szerepéhez – integrációs ügyekben csak korlátozott befolyást gyakorol. A nemzeti törvények meghozatalakor nincs joga a javaslatok módosítására, csak két dolgot tehet: vagy elfogadja a tervezetet vagy visszaküldi a Második Kamarának, azaz az Alsóháznak. Európai ügyekben a jogosultsága főképp az átültetendő irányelvek vizsgálatára terjed ki; így aztán nem is jut el minden közösségi jogszabály-tervezet a ház 11 fős Európai Együttműködési Szervezetek Állandó Bizottságához. Harmadik pilléres ügyekben azonban – az alsóházhoz hasonlóan – szükség van jóváhagyására ahhoz, hogy a kormány illetékes minisztere Brüsszelben beleegyezzen egy javaslat elfogadásába. A felsőház integrációs tevékenységéhez tartozik továbbá, hogy minden év novemberében általános vitát tart európai kérdésekről. A titkárságon egy fő foglalkozik integrációs ügyekkel.

A *belga Szenátus* az 1993-ban jóváhagyott alkotmánymódosítás előtt ugyanolyan jogalkotási és ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezett, mint a Képviselőház. Az 1995-ös általános választások óta (akkortól lett érvényes az új alaptörvény) azonban a felsőház főként a föderáció és a regionális, valamint közösségi hatóságok közötti kapcsolatokkal foglalkozik, egyéb jogosítványai erősen lecsökkentek (hatáskörében maradt például az alaptörvény módosítása, nemzetközi szerződések megerősítése stb.). A házszabály 77. cikke rendelkezik az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottságába a Szenátus által küldött 10 fős delegációról.

Az *ír Seanad*-nak a Dáil-hoz képest kevesebb jogosítványa van; a kormány politikáját ugyan ellenőrizheti és kritika alá veheti, de a jogalkotásban, például a költségvetés elfogadásában egyértelműen az alsóház mögé szorul. Európai ügyekben ez a különbségtétel a Közös Bizottság révén nincs meg; a testület Seanad-beli fele önállóan nem is működik.

A *spanyol Cortes* Kongresszusa és Szenátusa szintén nem egyenlő rangú; az alsóház elsőbbsége nyilvánvaló mind a jogalkotás, mind a kormány ellenőrzése terén. Az Európai Unió Közös Bizottság révén azonban ez a különbségtétel nem mérvadó.

Az alsó- és felsőházak tehát európai ügyekben igyekeznek őrizni függetlenségüket, önálló tevékenységüket. Az Egyesült Királyságban és Németországban komolyan kiegészítik az alsóház tevékenységét, sőt Németországban a föderális berendezkedés miatt akár még erősebbnek is tekinthetjük, mint a Bundestagot. A közös bizottságot működtető törvényhozásokban a felsőházaknak nincs önálló Európa-politikájuk. A többi felsőház pedig általában kevésbé aktív, mint a másik kamara.

3.6. Összegzés

A fejezet elején megadott szempontok alapján bemutattam a tizenöt EU országban az Európa-politika parlamenti kontrolljára létrehozott modellt, az egyes kritériumok, ellenőrzési fázisok ismertetésekor pedig értékeltem is az egyes eljárásokat. Így láthattuk, a tagállamok parlamentjei tizenötféleképpen ellenőrzik kormányaik

integrációs politikáját. Ezek közül talán azért lett a dán modell a leghíresebb, mert itt alakították ki először és kezdték is el hatékonyan működtetni a kontrollmechanizmust. Annak ellenére, hogy főképp szokásjogi alapon, politikai felelősséggel operál, joga van jóváhagyni a kormány tárgyalási mandátumát. A parlamenti fenntartás intézménye révén a brit rendszer szintén erős kontroll alatt tartja a végrehajtó hatalom integrációs politikáját, a föderális szerkezet következtében pedig a német Bundesrat jogosítványai kimagaslóak. A legnagyobb fejlődésről a francia modell tett tanúbizonyságot, az EFTA országok pedig, mint arról a következő fejezetben szó lesz, már induláskor (sőt, azt megelőzően) alapos kontrollt léptettek életbe.

Az erős parlamenti ellenőrzés előnye, hogy a törvényhozások még abban a fázisban kapcsolódnak be az unós döntéshozatalba, amikor még érdemben lehet alakítani annak kimenetelén. A parlamentek tehát az alapos kontroll révén őrizhetik meg leginkább jogalkotó, helyesebben uniós viszonylatban jogalakító szerepüket. A kormányok legtöbbször vonakodnak a törvényhozásokat bevonni az integrációs ügyekbe; felesleges tehernek érzik, az ügymenet bonyolításaként élik meg, ha felettük hatékony ellenőrzést működtet a parlament. Ezt jól láttuk a modellek kialakulásának ismertetésekor; a legtöbb mai modell a törvényhozói és végrehajtói hatalom éveken át húzódó alkujának eredményeképp alakult ki (l. például a francia Nemzetgyűlés és Szenátus lassú térnyerését – a birkózás húsz éve tart a mindenkori kormány és a törvényhozás között). Kétségtelen, hogy a parlamentek tájékoztatása, a szélesebb körű egyeztetési folyamat többletmunkát eredményez számukra, s igen energiaigényes.

Nem lehet azonban megfedkezni arról, hogy a törvényhozások odafigyelése előnyökkel is járhat rájuk nézve. Ha a parlament még a folyamat kezdetén hallathatja a hangját, kisebb annak a kockázata, hogy egy későbbi időpontban, amikor egy közösségi jogszabály már nem tervezetként, hanem kötelezően alkalmazandó szabályként kerül a törvényhozás elé, a képviselők ebben a szakaszban zúgolódnak, esetleg felelősségre vonják a kormányt (például bizalmatlansági indítvány benyújtásával). Amennyiben a parlamentek időben beleszólási jogot kapnak az uniós fejleményekbe, valószínűleg a végrehajtó hatalom később sem kerül kellemetlen belpolitikai helyzetbe a parlament okvetetlenkedése nyomán. A brüsszeli tárgyalásokon sem feltétlenül csak bajt hoznak a kormányok nyakára az aktív parlamentek. A tárgyalópartnerek ismerik egymás tagországi hátterét, így tudják, hogy ahol erős a törvényhozási kontroll és kötött a

mandátum, azon az állásponton csak nehezen lehet változtatni. Így előfordulhat, hogy más megoldást keresnek, minthogy az illető országot megpróbálják rávenni véleményének feladására. Összességében tehát az ex-ante ellenőrzés nem feltétlenül előnytelen a kormányok számára.

Szólni kell ugyanakkor az erős modellek gyenge pontjáról is. Ez pedig nem más, mint *hogy a túlzott parlamenti szerepvállalás akár hátrányos helyzetbe is hozhat egy országot*. El kell ugyanis azon gondolkodni, mi történik, ha a Tanácsban hirtelen megváltozik a helyzet, például új kompromisszumos megoldási lehetőségek merülnek fel egy ügyben. A mandátumjövahagyó Dániában a kormány köteles az álláspont bárminemű módosítását is elfogadtatni a törvényhozással, ez pedig nehézkessé teszi a brüsszeli alkufolyamatot. A gyors reagálás néha a megoldás kulcsa, s erre a dán miniszter a túl szigorú hazai kötöttségek miatt képtelen. A túlzott törvényhozási befolyás tehát lelassíthatja a döntéshozatalt, s ez káros lehet az országnak. Erre a problémára a dánok még nem találtak megoldást, bár azt már felismerték. Ez inkább a modellkereső országok számára fontos tanulság.

A gyenge ellenőrzést meghonosító parlamentek modelljei hasonló szempontok szerint értékelhetők. Hátrányuk, hogy ilyen esetekben a parlamentek az Unió hatáskörébe eső kérdésekben egyre kevésbé tudják megőrizni eredeti jogalkotó szerepüket, s így befolyásuk minimális lesz. A kormányok számára kényelmesnek tűnhet, ha nincs sok kötelezettségük integrációs kérdésekben a törvényhozások felé, de az előbb láttuk, hogy a folyamatos beszámoltatási kényszer járhat előnyökkel. A kormányt váratlanul érheti a parlament értetlenkedése egy ügy kapcsán, s annak lehetnek nemzetközi kihatásai (például a törvényhozás nem járul hozzá egy irányelv átültetéséhez, mert arról nem kapott időben tájékoztatást; ezáltal romlik az ország uniós megítélése, s akár az Európai Bíróság elé is idézhetik a mulasztás miatt).

Az összes modellnek, még a leghatékonyabban működő dánnak is, vannak ugyanakkor hiányosságai. Első helyen azt szokták említeni, *hogy a folyamatba túl későn kapcsolódnak be a parlamentek integrációs bizottságai*, amikor már nincs is igazán lehetőség a közösségi jogszabály-tervezetek és uniós álláspontok érdemi befolyásolására. A képviselőknek gyakran nem áll rendelkezésükre elegendő idő arra, hogy valamely uniós dokumentumról véleményt mondjanak és lefolytassák a szükséges

parlamenti eljárást. Gyakran egy hónap is eltelik addig, míg a jogszabály-tervezet egyáltalán eljut a parlamentig. Ennek is köszönhető, hogy a gyengébb kontrollú országokban általában jóval több határozati javaslatot terjesztenek elő az integrációs bizottságok, mint ahányból végül is határozat születik. A problémát felismerő országokban (például Dánia 1994) úgy igyekeztek ezt orvosolni, hogy kötelezték kormányukat, mielőtt elkészült az Európai Bizottság javaslatának az illető ország nyelvére történő fordítása, azaz mikor a dokumentum a Tanácshoz megérkezik, de még mielőtt az Európai Parlament elkezdene vele foglalkozni, azt azonnal juttassák el hozzájuk. Szintén segít, ha a végrehajtó hatalmat ráveszi a törvényhozás, hogy minden Unió-beli fejleményről tájékoztassa, illetve hogy minden megküldött uniós dokumentumhoz mellékeljen egy magyarázó szöveget. A dokumentumokban bekövetkezett változásokról pedig szintén legyen köteles a kormány beszámolni (és a magyarázó szöveget naprakésszé tenni).

A modelljeiket mindezek szellemében kiigazító országokban ugyanakkor továbbra is előfordul, hogy bizonyos uniós dokumentumokat, melyekről véleményt kell nyilvánítaniuk, öt perccel a bizottsági ülés előtt látnak először a képviselők¹⁶⁹. Az 1995-96-os parlamenti évben 75 fontos és 222 kevésbé jelentős dokumentum került úgy a brit Alsóház elé, hogy a hivatalos szöveg nem állt a képviselők rendelkezésére, s csak a kormány magyarázó szövege alapján tájékozódhattak¹⁷⁰. Ez következménye a brüsszeli rohammunkának, a folyamatos időhiánynak, a Tanács-ülések napirendje gyakran hirtelen történő megváltoztatásának, a tizenöt nyelvre való fordítás minden nehézségének, a dokumentumok lassú továbbításának. Az Amszterdami Szerződés által a parlamenti vizsgálódások számára biztosított hathetes határidő javíthat ugyan a helyzeten, de az idő szorítása, tekintettel az Unió hektikus munkavégzésére, minden bizonnyal megmarad. *A folyamatokba való minél gyorsabb bekapcsolódás tehát kulcskérdés, de azt tökéletesre fejleszteni szinte lehetetlen vállalkozás, a brüsszeli ügymenet természetéből kifolyólag.*

Második helyen a modellek hiányosságai között azt lehet megemlíteni, hogy *a parlamentek integrációs bizottságainak az uniós dokumentumok tengerével kell*

¹⁶⁹ Erről Jacob Buksti, a dán Európai Ügyek Bizottsága elnöke beszélt a TAIEX által szervezett szemináriumon Koppenhágában, 1998. június 16-án.

¹⁷⁰ Robert Rogers: *The UK Parliament and the EU: Internal/Individual Activity*, előadás a TAIEX által szervezett szemináriumon, Brüsszel, 1998. március.

megküzdenniük, s ehhez nincs meg mindig a szükséges kapacitás. Kormányzati taktika része is lehet az, hogy a törvényhozásokat elárasztják információval, lehetőleg magyarázó szöveg nélkül, s így – elegendő forrás és szakértő hiányában – úgyszólván képtelenek a parlamentek mindent feldolgozni. Erre jó példa az osztrák gyakorlat, mint azt később látni fogjuk. A német képviselők is szoktak ezzel kapcsolatos panaszt megfogalmazni¹⁷¹.

A dokumentum-áradattal való sikeres megküzdés csak akkor lehetséges, ha a törvényhozások valóban érdemben bele kívánnak szólni az integrációs folyamatokba, tehát ha megvan a politikai akarat, s még a dokumentumok feldolgozásához szükséges feltételeket, forrásokat is elő tudják teremteni. A legfontosabb feltétel az önálló parlamenti szakértői bázis kiépítése; hozzáértő, magasan kvalifikált, nyelveket beszélő munkatársak nélkül a képviselők önállóan nem képesek e munka elvégzésére. A stáb feladata a beérkező dokumentumok közötti előszelektálás, a fontosak és kevésbé fontosak megkülönböztetése, javaslattevés arra vonatkozólag, hogy melyekkel kellene a törvényhozásoknak alaposabban foglalkozniuk. Láttuk, hogy a hatékony ellenőrzést meghonosító parlamentekben mindenhol létrehoztak önálló, a nemzetközi osztályról leválasztott, EU-politikai osztályt (hisz az integrációs ügyeket nem kezelhetik külpolitikaként). A legtöbb helyen megteremtették továbbá a munkavégzéshez elengedhetetlenül szükséges informatikai bázist (l. Franciaország). Amennyiben nincs meg a dokumentumok elektronikus úton való továbbításának lehetősége, a törvényhozás automatikusan lépéshátrányba kerül. Természetszerűleg szükség van a modern technikát üzemeltetni tudó személyzetre, a dokumentumok számítógépes tárolásához, csoportosításához és feldolgozásához értő munkatársakra is. Mindehhez, kétségtelen, anyagi erőforrásokra van szükség; e nélkül marad a tökéletes ráutaltság a kormányra. A saját tájékoztatói csatornákat kiépítése, a kapcsolatépítés szintén forrásigényes, de e nélkül a parlamentek nem számíthatnak arra, hogy hallatni tudják a szavukat integrációs ügyekben.

A dokumentum-áradat nem kiküszöbölhető az Unió munkamódszeréből kifolyólag; az azonban már csak a törvényhozásokon múlik, hogy megkísérelnek-e ennek ellenére a felszínen maradni. A tájékoztatás rendszerének aprólékos kiépítése, a szükséges emberi

¹⁷¹ In: Klaus Winkel előadása a TAIEX által szervezett szemináriumon, Brüsszel, 1998. április 2.

és technikai infrastruktúra megteremtése nélkül a törvényhozások könnyen belefulladnak az információtengerbe.

Szintén a legtöbb modell hibájaként lehet felhozni, hogy a törvényhozásokon belül az integrációval foglalkozó testületek és a szakbizottságok között nincs vagy minimális az együttműködés. Ezen a helyzeten javíthat, ha az illetékességi körükbe tartozó dokumentumokat rutinszerűen megküldik nekik, ha feljogosítják őket arra, hogy a kormánytól igény szerint további tájékoztatást kapjanak, ha véleményt fogalmazhatnak meg az integrációs bizottság számára. A teljes szétszabdaltság, tehát ha EU-s ügyekben minden jogosítványt a kérdésben kompetens bizottságra ruháznánk, megítélésem szerint nem lenne célravezető. Akkor a törvényhozás a részérdekek foglyává válna, s képtelen lenne a szintetizálásra, a nemzeti érdek következetes képviselésére. A szakbizottságok hozzáértése ugyanakkor nem nélkülözhető, tehát egy egészséges egyensúlyra kell törekedni a törvényhozás testületei között. Ennek kulcsa *az információáramlás szabályainak kimunkálása és a világos munkamegosztás a szakbizottságok és a parlamenti integrációs testületek között.* Legjobban, mint látni fogjuk, a finn modell működik ebből a szempontból: a szakkérdéseket a szakbizottságok véleményezik, de az utolsó szó a minden ügyre rálátással rendelkező integrációs bizottságé.

Szólni kell arról is, hogy *még a legalaposabban ellenőrző törvényhozások sem a kizárólagos partnerei a kormányoknak.* Több országban, például Dániában az állami bürokrácia és az érdekképviselések intézményesen részt vesznek a kormányzat uniós álláspontjának kialakításában. Arra sincs garancia, hogy minden egyeztetés a parlamentekben, azok integrációs testületeiben történik; sokszor a pártok informális, színpalak mögötti egyeztetése vezet el a végleges pozíció kialakulásához. Ez ellen csak annyiban tehetnek a törvényhozások, hogy ők is kapcsolatot tartanak a többi szereplővel.

A parlamentektől független hiányosság, *hogy az Unió Tanácsában sok dolog még mindig titokban történik.* Ma már könnyebb hozzájutni a szavazási eredményekhez, mint korábban, de a jó néhány ügyben a döntés zárt ajtók mögött, voksolás nélkül, alkuk útján születik. Ezek megszületését pedig nehezen befolyásolhatják a szigorú, kötött mandátumot nem adó parlamentek. A brüsszeli egyeztetés mindig is a kormányok feladata marad, s nem is lenne tanácsos, hogy e kérdésben túlzottan leszűküljön a

mozgásterük (a mozgástér beszűkülését az erős modellek egyik fogyatékoságaként neveztük meg).

Végezetül az összes modell – a legerősebbtől a leggyengébbik – kénytelen szembesülni azzal a már említett problémával, hogy a minősített többségi szavazás révén a törvényhozások által képviselt, majd esetleg kormányállásponttá előléptetett véleményt a többi tagállam leszavazza. Ezen pedig semmilyen belső törvényhozási eljárás sem segíthet. Azzal, hogy a tagállami parlamentek a csatlakozási szerződést ratifikálták, ebbe a hiányosságba végérvényesen beletörődtek.

4. FEJEZET: AUSZTRIA, FINNORSZÁG ÉS SVÉDORSZÁG TAPASZTALATAI

4.1. Közös vonások

Az Európai Unióhoz 1995. január 1-jén csatlakozott Ausztria, Finnország és Svédország sok szempontból azonos utat járt be a tagság elnyeréséig. Ráadásul a három utolsóként belépő országról van szó, amelyek már a mostanihoz hasonló fokon álló integrációba kérték felvételüket. Az ő példájuk ezért különösen fontos a jövőben belépni szándékozó államok, így Magyarország számára. Tapasztalataikat így érdemes külön fejezetben összegezni.

A *külső meghatározottságok* között első helyen kell említeni, hogy EFTA tagságuk révén (Ausztria és Svédország 1960, tehát alapítás óta, Finnország az alapításkor csak társult tag, 1986-tól az EU tagfelvételig pedig teljes jogú tag,) a jogközelítést igen korán meg kellett kezdeniük. Ezen túlmenően 1972-73 során kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodást kötöttek az EGK-val. Az Európai Gazdasági Tér (EGT) 1994. január 1-jei életrehívásával pedig át kellett venniük a közösségi joganyag jelentős részét (a mezőgazdaság és a közös kereskedelempolitika kivételével). Ez például Finnország számára az EU Hivatalos Közlönye 9.000 oldalának megfelelő 110 rendelet, 1.000 irányelv és 110 határozat, valamint 300 jogilag nem kötelező szabály (döntés, ajánlás) önkéntes alkalmazási kötelezettségét jelentette (Jääskinen 1997, pp.9-10.). Az EU tagság még további 40.000 (főleg az EK politikáira vonatkozó) oldal átvételét hozta magával (Jääskinen 1997, p.10.)¹⁷². Mindezek következtében tehát az *acquis* átvétele már a tagság elnyerése előtt megkezdődött mindhárom országban. A törvényhozások így már az uniós tagság előtt feladatul kapták a hatáskörükbe eső normák átültetését a nemzeti jogba¹⁷³.

¹⁷² Érdemes megjegyezni, hogy a magyar csatlakozáskor átveendő joganyagot általában 60.000-70.000 oldalra becsülik. Ez is azt mutatja, hogy a bekerülés egyre nehezebb feladat elé állítja a harmadik országokat.

¹⁷³ Finnországban a jogi adaptáció nagy részét már az EGT, illetve EU csatlakozás előtt elvégezték. A kormány 1991-ben 6, 1992-ben 80, 1993-ban 25, 1994-ben 110 indítványt nyújtott be a törvényhozásnak (Jääskinen 1997, pp.11.). Minden javaslat egy vagy több olyan törvénytervezetet tartalmazott, melyet a jogi adaptáció miatt kellett elfogadni. Az integrációval kapcsolatos törvények száma így több száz, de még ennél is sokkal több alacsonyabb szintű jogszabály született a harmonizációs kötelezettség révén. A törvények igen jelentős része szól arról, hogy a törvényhozás felhatalmazza a kormányt bizonyos kérdésekben a szabályalkotásra. Ez a hatalomátruházás képessé teszi a kormányt, hogy a parlament

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az EGT-nek nem voltak szupranacionális intézményei; az egyezmény a nemzetközi közjog alapján működött. Az egységesség érdekében ugyanakkor *az EGT-ben részt vevő EFTA államok vállalták, hogy a megállapodásban szereplő szabályokat úgy ültetik át a nemzeti jogba, hogy azoknak ugyanolyan hatásuk lesz, mintha az EK norma közvetlen lenne rájuk érvényes, és előnyt élvezne a nemzeti joggal szemben* (ahogy az az EK tagokra igaz). Elfogadták, hogy állampolgáraik és a náluk működő jogi személyek ugyanúgy hivatkozhatnak az EGT szabályokra, mint az EK polgárai és jogi személyei (közvetlen alkalmazhatóság). Ahhoz is hozzájárultak, hogy az EGT aláírása előtti európai bírósági ítéletek szellemében is lehessen értelmezni az egyezménybe belefoglalt EK jogszabályokat. Mindez pedig – bármennyire is kormányközi alapú, gazdasági együttműködésről is volt szó az EGT-ben – már a szupranacionalitás irányába mutat.

A három állam közül egyedül Ausztria adta be még az EGT tárgyalások előtt, 1989-ben EK tagfelvételi kérelmét; a többiek hosszú távra szóló megoldásnak tartották az új megállapodást. 1991. júliusában azonban Svédország hirtelen megváltoztatta álláspontját, benyújtotta a kérelmet, így egyértelművé vált, hogy az EGT nem lesz tartós eszköz. 1992. márciusában Finnország is a „felvételizők” közé került.

További közös vonás, hogy *ezen országok akkor léptek be az Unióba, amikor az integrációs folyamat már igencsak előrehaladt*. A Közösséget Unióvá "előléptető" Maastrichti Szerződés már az átveendő *acquis* része volt számukra. *Az Európa-politikát tehát első perctől kezdve nem kezelhették egyszerűen külpolitikaként*, hiszen a hárompilléres szerkezet már igencsak behatol a nemzeti politika korábban kizárólagos felségterületeire (közös kül- és biztonságpolitika, bel- és igazságügyi együttműködés).

A *belső meghatározottságok* között kell megemlíteni, hogy mindhárom állam demokratikus berendezkedésű, hosszú múltra visszatekintő, működőképes piacgazdasággal. Útjukat megkönnyítette, hogy belépésük az Unió számára nem okozott terhet, hisz *gazdag országokról* volt szó; ahol az egy főre jutó GDP meghaladta az EU

megkérdése nélkül eleget tegyen az egyre gyorsuló brüsszeli jogalkotási követelményeknek. A parlamentek normál jogalkotási gyakorlata ugyanis nem lenne képes teljes körűen követni az uniós döntéshozatal tempóját. Ez persze a parlamentek hatalomvesztésével jár.

átlagos mutatószámát (Hargitáné 1996, p.XI.), s a csatlakozáskor mindhárom ország az Unió nettó befizetője lett¹⁷⁴. A közös kassza tehát általuk csak erősödött.

További előnyük volt, hogy mindhárman kicsik; felvételükkel nem rendült meg alapjaiban az Unió szerkezete, döntéshozatali mechanizmusa, intézményi struktúrája. Hozzá kell azonban tenni, az Uniónak fejfájást fog okozni a későbbiekben (s okozott a tárgyalások alatt is) egy további közös vonásuk, hogy a formálódó közös kül- és biztonságpolitika korában három semleges ország felvétele került napirendre¹⁷⁵.

Vizsgálódásom szempontjából a legdöntőbb hasonlóság, hogy EU-s intézményi struktúrájuk kialakításához már rendelkezésükre állt a tizenkét akkori tagállam tapasztalata, melyet igyekeztek felhasználni, a nemzeti sajátosságok figyelembevételével. Ráadásul konszenzusorientált democráciákról van szó, ahol a parlament bevonása a döntéshozatalba, a széles körű társadalmi párbeszéd része a mindennapos gyakorlatnak. Nem véletlen, hogy mindhárom államban népszavazással szentesítették a tagságot. E már a Maastricht utáni Unióhoz csatlakozó, szilárd intézményi berendezkedésű, a demokratikus ellenőrzésnek nagy jelentőséget tulajdonító országok tehát idejekorán súlyt fektettek a parlament bevonására. A három törvényhozás - a korábban belépő, vagy az alapító államokkal szemben - a csatlakozás előtt megkezdte a gondolkodást arról, hogyan tartsa meg befolyását a belépés után is, s a kormánnyal való folyamatos párbeszéd révén a taggá válás napjától működtetni tudták a szükséges intézményeket és döntéshozatali mechanizmusokat.

4.2. Út a csatlakozásig - parlamenti szempontból

Mindhárom ország idejekorán elkezdte a felkészülést, hogy intézményeik megfeleljenek majd a tagság által támasztott kihívásoknak. A csatlakozásig vezető út kormányzati

¹⁷⁴ 1995-ben Ausztria 863,6 millió ECU-vel, Svédország 900,8 millió ECU-vel, Finnország pedig 136,6 millió ECU-vel fizetett be többet az Uniónak, mint kapott onnan vissza. Ezek a számok időközben változtak. 1997-ben Finnország már, igaz, minimális mértékben, de nettó részesedő lett 42,3 millió ECU-vel, Ausztria és Svédország azonban továbbra is nettó befizető (735,8, illetve 1144,7 millió ECU-vel). In: *Financing the European Union, Commission Report on the Operation of the Own Resources System, Commission of the European Communities, Brussels, 07.10.12998, COM(1998)560final.*

¹⁷⁵ Meg kell jegyezni, hogy a hidegháború végéig Finnország, s kisebb mértékben Ausztria EK tagságának lehetősége még csak fel sem merülhetett. A három EFTA ország igen gyorsnak mondható tárgyalássorozat végén vált taggá, de a semlegesség problematika az egyik legnehezebb dilemmája volt a felvételüknek.

intézkedéseinek ismertetésétől eltekintek, illetve csak annyiban teszek róluk említést, amennyiben az elengedhetetlenül szükséges a parlamenti történések megértéséhez.

Ausztóriában már az EGT létrehozásáról szóló tárgyalások idején gyakran beszámolt a kormány a parlamentnek. A nyolcvanas évek második felében kezdődött meg a politikai vita az esetleges EK tagságról. Az SPÖ és az ÖVP, a két koalíciós párt hosszasan egyeztetett a témában. Mindkét fél úgy látta, egyetértésre kell jutni az esetleges csatlakozás főbb kérdéseiben, hiszen - tekintettel arra, milyen horderejű lépésről van szó - *csak konszenzus esetén lehet nekifutni a nem könnyű tárgyalásoknak*. Ez a lépés összhangban volt az osztrák politikai hagyományokkal, a rendszer konszenzuális működésével, a két nagy párt megkérdőjelezhetetlen dominanciájával. 1989. június 26-án megszületett a megállapodás a csatlakozási kérelem benyújtásáról, s már akkor arról is, hogy milyen struktúrában foglalkoznak majd a közösségi ügyekkel¹⁷⁶. Ezen egyezmény ötödik fejezetében szerepel, hogy a kormány és a miniszterek kötelesek lesznek a parlamentet tájékoztatni a tárgyalásokról, különös tekintettel a külügyminiszter beszámolási kötelezettségére a Külügyi Bizottság felé¹⁷⁷. A parlament bevonását tehát mindkét párt biztosítéknak tekintette arra nézve, hogy az integrációs ügyek nem kerülnek csak az egyik fél kezébe. A modell kialakítását tehát Ausztriában politikai szempontok is vezérelték a már említett külső és belső tényezőkön túl.

A *Nemzeti Tanács* (Nationalrat, az osztrák alsóház) a két párt megállapodása után három nappal elfogadott *határozatában* kérte fel a szövetségi kormányt, hogy kezdjen tárgyalásokat a Közösséghez történő csatlakozás érdekében és nyújtsa be a felvételi kérelmet. A tizenkét pontból álló szöveg egyrészt tartalmi utasításokat ad a végrehajtó hatalomnak, tehát hogy a tárgyalások során és a tagság elnyerése után mire figyeljen fokozottan a kormány (semlegesség, a szociális vívmányok nem kerülhetnek veszélybe, tranzitproblémák megoldása stb.), másrészt intézményi, hatásköri kérdésekre vonatkozóan ad útmutatást. Ez utóbbin belül három pont, tehát *a szöveg egynegyede a*

¹⁷⁶ *Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP vom 29. 6. 1989. Osztrák kiadvány. Ennek pontosan a koalíció miatt volt jelentősége, tehát hogy melyik párt tartja ellenőrzése alatt a csatlakozási ügyeket. Az a kompromisszum született, hogy a hagyományosan néppárti irányítás alatt álló Külügyminisztérium és a szocialista vezetésű Kancellária megosztja a feladatokat. Ez a rendszer a mai napig fennmaradt, s okoz is néha villongásokat. Mindez ismételtén azt bizonyítja, hogy az intézményi berendezkedést EU ügyekben erősen befolyásolja az aktuálpolitika.*

¹⁷⁷ Lorenz Birklbauer, az osztrák Szövetségi Kancellária alkalmazottjának előadása, Bécs, 1998. július 16.

parlament szerepével foglalkozik. Előírja, hogy a kormány rendszeresen számoljon be a csatlakozási tárgyalások menetéről, hogy intenzív parlamenti kapcsolatokat kell kialakítani a közösségi intézmények és a tagállamok felé, valamint a kormány készítsen jelentést a parlamentnek arról, hogy milyen intézkedések szükségesek a belső piachoz történő csatlakozás feltételeinek biztosítása érdekében. A felsőház, a *Szövetségi Tanács* (Bundesrat)¹⁷⁸ még korábban ébredt: már 1989. május 11-én határozatot hozott a tartományok és települések bevonásáról az integrációs folyamatba¹⁷⁹. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy Ausztria parlamenti felhatalmazással nyújtotta be 1989. július 17-én csatlakozási kérelmét.

E két parlamenti határozatot követően a tárgyalások során a tárgyalások vezetésére, a belső és külső koordinációra, a tárgyaló bizottság jelentési kötelezettségére stb. vonatkozóan más döntések, jogszabályok nem születtek, ugyanis a kormánypártok közötti megállapodás, illetve a két parlamenti határozat részletesen, minden ilyen kérdést előre rendezett.

1992. május 14-én kelt határozatával a Nemzeti Tanács, május 21-i határozatával pedig a Szövetségi Tanács felállította az EU-Ausztria Parlamenti Vegyesbizottság osztrák oldalát, összesen 18 taggal. A külügyminiszter pedig rendszeresen megküldte jelentését a tárgyalásokról az alsó, illetve a felsőháznak, melyek azt meg is vitatták.

Ausztriában az 1994. május 5-én elfogadott *alkotmányerejű törvény az ország EU-hoz való csatlakozásáról* jogosította fel az osztrák illetékeseket a csatlakozásról szóló államszerződés - amely az 1994. április 12-én lezárult csatlakozási konferencia eredményeit tartalmazta - aláírására. E csatlakozási egyezményt 1994. június 12-én népszavazással erősítették meg¹⁸⁰, majd mindkét ház kétharmados többséggel ratifikálta.

¹⁷⁸ A három ország közül egyedül a szövetségi köztársaság Ausztriában működik felsőház, a Szövetségi Tanács, mely a tartományok, a Länder képviselőiből áll. Németországhoz hasonlóan a Länder autonómiáját, hatáskörét a Szövetségi Alkotmány védi illetve határolja be (44(2) cikk), ugyanakkor az nem kerülhet szembe a szövetségi kompetenciákkal (99. cikk).

¹⁷⁹ In: *Entschiessung des Bundesrates vom 11. Mai 1989*, p. 143.

¹⁸⁰ Ausztriában népszavazást kell kiírni olyan alkotmányerejű törvény elfogadásakor, ha az a Szövetségi Alkotmány teljes revízióját vonja maga után, vagy ha azt a Nemzeti Tanács szükségesnek látja (l. az Alkotmány 44(3), illetve 42. cikke).

Finnország parlamentje, az Eduskunta – annak tudatában, hogy az ország szakít korábbi politikai és gazdasági filozófiájával, s megkezdte a közeledést a nyugat-európai integrációhoz¹⁸¹ – már 1988-ban elkezdte a felkészülést a megváltozott helyzetre. Sokat merítettek a dán modellből, de ez alatt nem másoltást kell érteni, hanem sokkal inkább annak adaptálását a finn valósághoz. A munkában két vezérelvet követtek: az egyik, hogy mindenképp meg kell őrizni a parlament befolyását, a másik, hogy a rendszernek a meglévő bizottsági struktúrán kell nyugodnia, és a szakbizottságoknak jelentős szerepet kell vállalniuk az integrációs ügyek vitelében (ez Dániában hiányzik).

A finn Alkotmány szerint a kormány két úton tájékoztatja a törvényhozást: kommuniké vagy jelentés révén. A kommuniké egy bizonyos témában mutatja be a kormány álláspontját. Plenáris (és kivételes esetben bizottsági) vita után bizalmi szavazást rendelnek el. Ezáltal eldől, hogy a kormány bizalmat kap-e a kommunikében lefektetett elképzeléséhez. A jelentés általában egy bonyolultabb témáról szól, s részletesebb parlamenti vizsgálatnak vetik alá. A plenáris vitát általában gondos bizottsági előkészítés előzi meg. Erről nem tartanak szavazást.

A finn kormány 1988. novemberében terjesztette be az Eduskuntának első jelentését Finnországnak a nyugat-európai integrációval szemben képviselt álláspontjáról. Már ekkor megalakult az Igazságügyi Minisztériumban egy bizottság, mely azt vizsgálta, hogy az EGT megállapodás milyen módon hatna a parlament szerepére. Egy évvel később az 1988-as jelentés témájában benyújtott kommunikét a plenáris ülés elfogadta, így a bizalmi szavazáson a kormány elnyerte a parlament támogatását ahhoz, hogy konkrét tárgyalásokat kezdjen az EGT létrehozásáról. Mint láttuk, Ausztriában ekkor már az EK csatlakozási kérelem beadása volt napirenden; a Nemzeti Tanács ehhez adott felhatalmazást. Az osztrák törvényhozás előzetesen tehát nem foglalkozott ilyen részletesen az EGT-vel.

Az 1990. márciusában az EGT céljairól benyújtott finn kormányjelentés három hónapos parlamenti vitát élt meg. A főszereplő az ügyben a Külügyi Bizottság volt, mely önálló jelentést fogalmazott meg a témában. A törvényhozás elfogadta a Külügyi Bizottság

¹⁸¹ Finnország 1945 után – speciális geopolitikai helyzetéből következően – csak a legszükségesebb módon tartott fenn gazdasági és politikai kapcsolatot Nyugat-Európával.

álláspontját, s a kormány ezután írta alá 1992-ben az EGT egyezményt¹⁸². A megállapodás parlamenti ratifikációjára 1992. októberében került sor. Időközben megalakult a parlament EGT Bizottsága. Ennek mandátuma arra szolgált, hogy tanulmányozza, illetve fogalmazzon meg javaslatokat arra nézve, milyen gyakorlati következményei lesznek az EGT egyezménynek a törvényhozás munkájára. Ez egy szakértőkből, tehát nem politikusokból álló testület volt, s a parlament főtitkárának elnöklésével működött.

1992. januárjában a kormány jelentést nyújtott be a parlamentnek az EK csatlakozás Finnországra gyakorolt hatásáról. A dokumentumot a törvényhozásban mind a bizottságok, mind a plenáris ülés részletesen megvitatta. A Külügyi Bizottság e témában megfogalmazott jelentése, melyből parlamenti határozat is született, parlamenti szemszögből közelítette meg a csatlakozási tárgyalások célját, valamint az utolsó pontban hangsúlyozta: a végrehajtó hatalomnak folyamatosan tájékoztatnia kell a parlamentet a fejleményekről. 1992. márciusában a kormány kommunikét terjesztett be az Eduskuntának a finn csatlakozási kérelem benyújtásáról. *A bizalmi szavazással a törvényhozás áldását adta a tagfelvételi kérelem átadására*, melyre március 18-án sor is került. A parlamenti EGT Bizottság mandátumát kiszélesítették, így elkezdte annak vizsgálatát, milyen hatással lenne az EK tagság a parlament tevékenységére.

1993-ban és 1994-ben az 1992-es parlamenti határozat alapján a kormány folyamatosan tájékoztatta a Külügyi Bizottságot a csatlakozási tárgyalásokról. A Külügyi Bizottság igényt tartott a többi szakbizottság véleményére, így néhány hónapon keresztül ezen testületek hetente akár négy ülést is tartottak kizárólag integrációs témában. A folyamat során a Külügyi Bizottság mintegy száz, a többi bizottság pedig összesen közel ötszáz hazai és külföldi szakértőt hallgatott meg¹⁸³. Időközben felállt az EU-Finnország Parlamenti Vegyesbizottság, mely hasznos szerve lett az Európai Parlamenttel való kapcsolatépítésnek.

1994. márciusában a kormányfő szóban informálta a parlament plenáris ülését az EU tagfelvételi tárgyalások lezárulásáról. Egy hónappal később a parlament EGT Bizottsága

¹⁸² *Bár az ilyen, jelentést követő parlamenti állásfoglalás jogilag nem köti a kormányt, a végrehajtó hatalom mégis szükségét érezte, hogy meghallgassa a honatyák véleményét.*

¹⁸³ *Szóbeli információ a Nagybizottság titkárságától, 1998. február.*

véglegesítette ajánlásait a parlamenti munka átalakítására. A belépés júniusi aláírása előtt a parlament még egyszer áttekintette, hogy a többség támogatja-e a kormány szándékát. Az aláírás tehát parlamenti támogatással valósult meg június 22-én. Szeptember elején a végrehajtó hatalom beterjesztette az Eduskuntának a csatlakozási szerződés ratifikálására vonatkozó javaslatát. Minden bizottság megtárgyalta a mintegy 3.000 oldalas szöveget és annak 60.000 oldalas mellékletét¹⁸⁴. A plenáris ülés november 18-án, 100 óra egyfolytában történő ülésezés után már a pozitív kimenetű véleménynyilvánító népszavazás (1998. október 16.) eredményének figyelembevételével erősítette meg a szerződést¹⁸⁵.

Az Eduskunta tehát már az EGT megállapodás aláírása előtt intenzíven felügyelte a kormány Európa-politikáját. A parlament a nyugat-európai integrációhoz való közeledés első percétől kezdeményezően lépett fel annak érdekében, hogy minél jobban megőrizhesse befolyását. Ahogy Ausztriában, Finnország esetében is politikai magyarázatot találunk arra, miért került a parlament jövőbeli szerepe a figyelem középpontjába a kezdetektől fogva.

Először is a finn Alkotmány eredetileg a köztársasági elnök kezébe helyezte a külpolitika-csinálást (33. cikk), de megfogalmazása meglehetősen tág teret hagyott az értelmezésnek¹⁸⁶. Az utóbbi évek alkotmányügyi reformja és a politikai gyakorlat is a köztársasági elnök hatalmának gyengülését mutatta, ezért nem lett volna szerencsés, ha az uniós csatlakozás ürügyén a folyamat megfordult volna. A miniszterelnök és a parlament megerősítésével a cél tehát a korábbi reform végigvitele, a hatalmi egyensúly fenntartása volt. A miniszterelnök megerősítését parlamenti szempontból az is motiválta, hogy míg ő felelős a törvényhozásnak, addig a köztársasági elnök nem¹⁸⁷.

¹⁸⁴ A melléklet óriási terjedelmének oka az volt, hogy magába foglalta az Unió összes alapító szerződését. Tekintettel a szöveg hosszára, azt nem juttatták el papíron minden képviselőnek, csak lehetővé tették a számítógépes hozzáférést. Ekkor hozták létre az uniós ügyekre szakosodott információs szolgálatot, melynek segítségével minden honatya kiválaszthatta az őt érdeklő részeket. In: Seppo Tiitinen, a finn parlament főtitkárának előadása Budapesten, 1998. március 20-án.

¹⁸⁵ Mivel maga a csatlakozási szerződés összeegyeztethetetlen volt az alkotmánnyal, az Alkotmánytörvény 67. és 95. cikke értelmében elég lett volna ugyan egyszerű többséggel megerősítenie azt a parlamentnek, de a következő választásokig függőben kellett volna hagyni és azt az új törvényhozásnak is ratifikálnia kellett volna. Ugyanakkor a 69. cikk szerint – mivel minden nemzetközi szerződés sürgősnek számít – a kétharmados szavazattöbbség is elegendő volt, s nem kellett megvárni a választásokat. In: A finn parlament által a kérdőívre adott válaszok, p.2.

¹⁸⁶ In: Report by the Constitution 2000 Committee, p.3-4.

¹⁸⁷ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy pontosan az Alkotmány e cikkének tág értelmezési lehetősége miatt vita folyt arról, ki képviselje Finnországot az Európai Tanács ülésein. Végül az a

Másodszor az akkori politikai helyzetet kell megvizsgálni. A tagfelvételi tárgyalások idején a Centrum Párt vezette a kormánykoalíciót, mely meglehetősen szkeptikusan viszonyult az EU csatlakozás kérdéséhez. Kételyeik ellenére a nagy pártok végül egyetértésre jutottak a belépés mikéntjéről. Ennek *a konszenzusnak a folyamat átláthatósága volt az ára*, hisz nem várhatták el a pártoktól, hogy olyasvalamit támogassanak, melyről nem rendelkeznek kimerítő ismeretekkel. *A parlament erős ellenőrző szerepét minden politikai erő támogatta, hisz senki nem vehette biztosra, hogy a soron következő parlamenti ciklusban kormánypártként vagy ellenzékként működik majd.* Így tehát a mindenkori végrehajtó hatalommal szembeni egészséges szkepticizmus és bizalmatlanság vezetett a finn modell kiépítéséhez. A csatlakozás politikai légköre a realitások ismeretén nyugodott, nem volt jellemző a túl optimista várakozás. Az Eduskunta maga a vita színtere lett, azaz semleges álláspontra helyezkedett annak kérdésében, szükség van-e a csatlakozásra. A törvényhozás a tisztánlátást preferálta, s nem túlozta el az EU csatlakozásból remélt előnyöket.

Svédország már a hatvanas évek elején igyekezett szorosabbra fűzni kapcsolatait az EK-val, de az akkori próbálkozások végül csak szabadkereskedelmi megállapodáshoz, illetve a későbbi EGT egyezményhez vezettek. Az EGT egyezményt a törvényhozás elsöprő többséggel erősítette meg.

Az északi országok hagyományaihoz híven a nyitott kormányzás hosszú múltra tekint vissza Svédországban. Alkotmányuk garantálja a polgárok közügyekben való tájékozódásának jogát. Mindezek következtében, Finnországhoz hasonlóan, Svédország is fokozott hangsúlyt helyezett a parlament bevonására az integrációs ügyekbe. Erre annál is nagyobb szükség volt, mert az EU csatlakozás ügye nem élvezett elsöprő támogatást a társadalomban. A politikai elit nem engedhette meg magának, hogy meghozzon egy ilyen súlyú döntést anélkül, hogy konzultált volna a sokféle véleményt megtestesítő parlamenttel.

megállapodás született, hogy a miniszterelnök mindig részt vesz, a köztársasági elnök pedig esetlegesen. Ezen történelmi megállapodás a Nagybizottság előtt kötött. In: megbeszélés Niilo Jaaskinennel, a Nagybizottság titkárságának vezetőjével Budapesten, 1998. március 21.

1990 őszén a svéd parlament, a Riksdag nagy többséggel kinyilvánította, hogy „Svédország csatlakozása az Európai Közösségekhez nemzeti érdek”¹⁸⁸. Svédország így 1991. júliusában, a másik két EFTA államhoz hasonlóan parlamenti felhatalmazással adta be EU csatlakozási kérelmét.

A svéd tárgyalási célokat tartalmazó dokumentumról, illetve a derogációs igényekről az összes parlamenti párttal előre egyeztettek, s különösen nagy hangsúlyt fektettek az ellenzék bevonására. A tárgyalódelegáció vezetőjét a parlament megerősítette tisztségében. Az előbb említett dokumentumot szavanként hagyták jóvá, így a svéd főtárgyaló a tárgyalások kezdetén azt szó szerint kellett, hogy felolvassa (Hargitáné 1996, p.37.).

A csatlakozási tárgyalások idejére a Riksdagban létrehoztak egy különbizottságot, mely a parlament részéről tartotta a kapcsolatot a kormánnyal, illetve szükség esetén a tárgyalások témái szerinti munkacsoportokkal. A 18 tagú testületben minden frakció képviseltette magát. A tárgyalások alatt a svéd főtárgyaló egy-, maximum kéthetente konzultált a bizottsággal, majd amikor a folyamat felgyorsult, szinte naponta megfordult a testület előtt. Ennek azért volt nagy jelentősége, mert ezáltal már az előkészületi fázisban felszínre kerültek a pártok közötti véleménykülönbségek, így volt idő azok elsimítására. Ezáltal elébe mentek a problémáknak, s a kormány magabiztosabban kezdeményezhette később a csatlakozási egyezmény parlamenti megerősítését. Az Európai Parlamenttel felállított Svédország-EU Parlamenti Vegyesbizottság svéd oldala sokat lobbyzott az EP-ben, illetve a tagállamoknál a mielőbbi eredményes tárgyalászárás érdekében.

A parlament számos alkalommal kapott összefoglaló jelentést a kormánytól a tárgyalások állásáról, így a történekről nemcsak a különbizottságban tag képviselők tájékozódhattak. 1993. decemberében beszámolót nyújtott át a kormány a Riksdagnak, melyet az (a bizottságok, valamint a plenáris ülés) 1994. első félévében tárgyalt meg.

A tárgyalások befejező szakaszában még intenzívebbé váltak a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között a kapcsolatok. A tárgyalásokat zártláncú TV-n, egyenes

¹⁸⁸ In: Statement by Mr Ulf Dinkelspiel, Minister for European Affairs and Foreign Trade at the opening of Sweden's accession negotiations, 1 February 1993 (Hargitáné 1996, p.94.).

adásban követhették a képviselők; a lényeges lépéseket a főtárgyaló részletesen megvitatta és egyeztette a parlamenti pártok frakcióvezetőivel.

A svéd alkotmány szerint a nagy jelentőségű nemzetközi szerződéseket két egymás utáni törvényhozásnak is meg kell erősítenie, vagy pedig háromnegyedes szavazattöbbség kell hozzá (Kormányzati törvény 10. fejezet 2. és 5. cikk). Az 1994. márciusában zárult tárgyalások eredményeképp aláírt csatlakozási szerződéssel hosszú időn át foglalkozott a Riksdag. Az 1994. november 13-i véleménynyilvánító, tehát a kormányt semmire nem kötelező népszavazáson az EU belépés mellett voksoltak a polgárok, még ha a három ország közül a „leggyengébb” eredménnyel is. Ezek után a parlament a megkívánt háromnegyedes szavazattöbbséggel áldását adta a belépésre.

A tárgyalások alatt, mint láttuk, a svéd parlament szorosan és a legkiepítettebb parlamenti struktúrával követte figyelemmel a történeteket. Finnországtól eltérően azonban *a belépés után mégsem ruházták fel erős ellenőrző szereppel az integrációs ügyekkel megbízott bizottságot*; EU tagállami összehasonlításban inkább a közép- és keleti parlamenti odafigyelés rendszerét honosították meg. Ennek egyik oka, hogy a parlament vezető ereje, a szociáldemokrata párt nem akart a kormány számára bonyodalmat. Ezen túl az ellenzéki pártok nehezen képesek összehangolni álláspontjukat, így a bizottságban sem tudnak hatékonyan fellépni a kormány képviselőjével szemben. A másik fő ok, hogy mivel a testület tagjainak többsége támogatja a svéd EU tagságot, a társadalmat megosztó 1995-ös népszavazás után nem sokkal senki nem kíván politikai indulatokat kiváltani bizonyos uniós ügyek kapcsán (Hegeland-Mattson 1996, p.205.). Így a svéd kormánynak egyelőre nem kell tartania a bizottságtól.

Míg tehát Ausztriában kétpárti alku eredményeképp született meg a parlament integrációs szerepének modellje, Finnországban és Svédországban ez szélesebb és objektívebb alapon történt. Az egyeztetés az északi országokban egyrészt az ellenzék teljes jogú bevonásán, másrészt a széles körű társadalmi párbeszeden alapult. E konszenzuális működés eredményeképp nyilatkozhatta a svéd ellenzék akkori vezetője a

csatlakozási tárgyalások lezárulása után, hogy „ha mi csináltuk volna, akkor sem tudtunk volna többet elérni, mint amit most közösen értünk el”¹⁸⁹.

4.3. Jogszabályi keretek a parlament szerepéhez

A jogalkotók mindhárom országban szem előtt tartották, hogy ha olyan nemzetközi szerződésnek válik országuk részesévé, mely által a demokrácia, a jogállamiság, a hatalomszétválasztás, valamint Ausztria esetében a szövetségi államiség elvei – melyeket a nemzeti alkotmányok szabályoznak - sérülnek, illetve módosulnak, akkor az alaptörvényt is meg kell változtatni. Az EU jogrendje szerint az első pillér-beli jogszabályalkotás a tagállamok számára kötelezően alkalmazandó, azonnali és közvetlen hatályú, a nemzeti jog felett álló rendelkezéseket is előírhat (1. rendelet), tehát érinti a demokrácia elvét. A jogállamiság elvéhez tartoznak olyan kérdések, mint a jogszabályok hierarchiája, a közigazgatás törvényessége és ennek ellenőrzése a közigazgatási bíróságok, a számvevőszék és az ombudsman által, valamint a független bírászkodás. Az Európai Közösség vonatkozásában az Európai Bíróság gyakorolja végső fokon a közösségi jog értelmezését, az előzetes döntés intézményével pedig a nemzeti bíróságokat is kötelező határozatokat hozhat. Ausztria esetében továbbá sérült a szövetségi államiség elve: egyes tartományi törvényalkotó és végrehajtó jogosítványok közösségi szintre kerültek. Mindezeket felismerve *mindhárom országban módosították az alkotmányt az EU tagság következtében*¹⁹⁰.

Ausztriában az alaptörvény 23. cikke a-f pontjai foglalkoznak az ország uniós tagságával, a parlament szerepére pedig a c-e pontok az irányadók.

A c. pont szerint a kormányt illeti meg a jelölés joga az uniós intézményekbe, de ehhez meg kell szereznie a Nemzeti Tanács egyetértését (a Régiók Bizottságába a

¹⁸⁹ Cars svéd EP képviselő felszólalása „A parlamentek szerepe az európai integráció és a bővítés folyamatában” c. bécsi konferencián, 1996. március 15-17.

¹⁹⁰ Ausztriában a parlamenti bizottságokban vita folyt arról, vajon nem kellene-e a készülő csatlakozási törvénybe alkotmányos „integrációs sorompókat” rögzíteni annak érdekében, hogy megakadályozhassák az integráció későbbi mélyülése során az osztrák alkotmányos rend erózióját. A vita hátterét a német Alkotmánybíróság 1993. október 12-i ítélete adta, mely a Maastrichti Szerződés ratifikációjának alkotmányosságával foglalkozott. Döntésében a testület a német állam- és jogrendszer azon területeit jelölte meg, amelyekről semmilyen körülmények között nem hajlandó lemondani, bármilyen fejlettségi szintet érne is el az integráció. Végül azonban Ausztriában eltekintettek ilyen kitételek megfogalmazásától (Borzsák 1998, p.3.)

tartományok képviselőit küldik, a döntésről pedig a Szövetségi Tanácsot kell tájékoztatni). Az osztrák törvényhozás ezen jogosítványa egyedülálló a többi tagállami parlamenthez képest.

A Nemzeti Tanács részvételét az ország integrációs politikájában az Alkotmány 23. cikke e. pontja határozza meg. Eszerint a szövetségi kormány köteles késedelem nélkül minden EU-s dokumentumot megküldeni a Nemzeti Tanácsnak, s meg kell adnia a lehetőséget arra, hogy a törvényhozás ki is fejthesse azokkal kapcsolatban az álláspontját. *Amennyiben a Nemzeti Tanács egy olyan kérdésben nyilvánított véleményt, melyből később szövetségi törvény vagy Ausztriára közvetlenül érvényes közösségi jogszabály lesz, a kormány illetékes tagját köti a parlament állásfoglalása.* Ettől a miniszter csak rendkívüli külpolitikai vagy integrációs politikai esetben térhet el, s erről a tényről, annak okairól azonnal tájékoztatnia kell a Nemzeti Tanácsot. Ha pedig egy készülő közösségi jogszabály ütközik bármely alkotmányerejű szövetségi törvénnyel, a Nemzeti Tanács állásfoglalásától csak akkor lehet eltérni, ha az bizonyos időhatáron belül nem emel kifogást. Az Alkotmány nevesíti is, hogy a Nemzeti Tanácsban a Főbizottságot bízta meg az európai ügyek kezelésével.

A 23d pont értelmében a szövetségi kormánynak haladéktalanul értesítenie kell *a Ländert* a kompetenciájába eső uniós tervekről, s azoknak joguk van a dokumentummal kapcsolatos véleménynyilvánításra. *Amennyiben a tartományok egybeesengően állást foglaltak egy olyan közösségi jogszabály-tervezetről, mely egyébként az ő hatáskörükbe eső kérdést szabályoz, akkor a szövetségi kormányra nézve kötelező a döntésük*¹⁹¹. Attól eltérni csak rendkívüli külpolitikai vagy integrációs okból lehet, s az eltérésről azonnal értesíteni kell a tartományokat. Az ilyen kérdések tárgyalásakor az osztrák delegációban - ahogy Németország esetében már láttuk - helyet kell biztosítani a Länder képviselőjének. A tartományok ugyanakkor felelősek a szabályozási körükbe eső uniós normák végrehajtásáért. Amennyiben ezt elmulasztják, a szövetségi kormánynak joga van azokat életbe léptetni. A 23e(6) cikk értelmében *amennyiben a Szövetségi Tanács véleményt fogalmazott meg egy Ausztriában egyébként alkotmányerejű törvénnyel*

¹⁹¹ „A Länder egybeesengő véleménye” alatt nem feltétlenül kell azt érteni, hogy az összes tartomány egyhangú szavazatára lenne szükség. Ehelyett a Szövetségi Alkotmány 15a cikke értelmében elegendő, ha legalább öt Land támogatja és egy sem tiltakozik ellene.

szabályozott uniós jogszabály-tervezetről, akkor a szövetségi kormány tagja attól csak rendkívüli külpolitikai vagy integrációs okból térhet el.

A két ház *házsabálya* részletesen leírja, hogy a testületek pontosan milyen eljárás szerint tehetnek eleget a Szövetségi Alkotmányban lefektetteknek¹⁹².

A Nationalrat és a Bundesrat között nincs hivatalos kapcsolat az EU politikát illetően, csak informális egyeztetés történik. *Mindkét ház határozata tehát önmagában, a másik ház véleményétől függetlenül köti a végrehajtó hatalmat (ahogy ez Németországban, az Egyesült Királyságban vagy Franciaországban is megfigyelhető)*¹⁹³. E „kötés” azonban az alsóház esetében erősebb: a szövetségi kormányra nézve a felsőháznak csak azon kérdések esetében megfogalmazott véleménye kötelező, melyeket Ausztriában alkotmányerejű törvénnyel szabályoznak.

Az 1917-es *finn* alkotmány nem ismerte a nemzeten felüli döntéshozatalt, nem tartalmazott rendelkezést a nemzetközi szervezetekre történő jogátruházásáról. Így első perctől világos volt, hogy az alkotmányossági konfliktust fel kell oldani, azaz az alaptörvényeket¹⁹⁴ meg kell majd változtatni. Ausztriával ellentétben ez széles körű párbeszéd, hosszú előkészítés eredményeképp történt meg.

A 2. fejezetben már ismertetett EGT Bizottság létrehozásával a parlament ébredt először; a munka e testületben már 1991. őszén megindult. A kormány 1992. márciusában, még a tagfelvételi kérelem benyújtása előtt hozta létre az ún. „Alkotmány

¹⁹² A Nemzeti Tanács Házsabályában a következő cikkek vonatkoznak a parlament integrációs szerepére:

29.cikk: A Főbizottság létrehozása

30. cikk: A Főbizottság tagsága

31. cikk: A Főbizottság Állandó EU-ügyi Albizottságának létrehozása

31.b cikk: Az EU-s információk áramlásának szabályai

31.c cikk: A Főbizottság napirendjének összeállítása

31.d cikk: Vita és álláspontok elfogadása

31.e cikk: Kompetenciák átruházása az Albizottságra

A Szövetségi Tanács Házsabályában a 13. cikk az irányadó.

¹⁹³ Általános ügyekben minden alsóházi határozatot megküldenek a Szövetségi Tanácsnak, mely nyolc héten belül tiltakozhat a javaslat ellen. Ezt a kifogást azonban a Nemzeti Tanács minősített többséggel figyelmen kívül hagyhatja (a Szövetségi Alkotmány 42(4) cikke értelmében). Ennek következtében a Bundesrat egyetértésére csak olyan alkotmányos törvények elfogadása esetén van szükség, melyek csökkenti szándékozzák a tartományok hatáskörét.

¹⁹⁴ A finn alkotmány alatt négy alaptörvényt kell érteni: a szűkebb értelemben vett Alkotmánytörvényt, a Parlamenti törvényt, a Miniszteri felelősségről szóló törvényt, valamint az Alkotmányos felelősségről szóló törvényt.

1992 Bizottságot”, szintén a parlament főtitkárának elnökletével. A testületben helyet kaptak az ország legjobb alkotmányjogászai, valamint a négy legerősebb parlamenti párt képviselői. Ennek az volt a feladata, hogy előkészítse az EGT megállapodás és az esetleges EU tagság nyomán szükségessé vált alkotmányváltoztatásokat. A júniusra elkészült ideiglenes jelentés már konkrét javaslatokat fogalmazott meg, hogy mi módon lehetne fenntartani a hatalmi ágak – köztársasági elnök, kormány, parlament - közötti egyensúlyt. Konklúziójuk az volt, hogy amennyiben a parlament státuszát nem erősítik meg, a törvényhozás elveszíti kodifikációs hatalmát, szerepe hasonlatossá válik ahhoz, amit a hagyományos külpolitikai döntéshozatalban tölt be, s így az ország politikájának tartalmi befolyásolásáról le kellene mondania. Az Alkotmány 1992 Bizottság azt javasolta, egészítsék ki az Alkotmánytörvénynek a külpolitikai döntéshozatalra vonatkozó 33. szakaszát, illetve fektessenek le új játékszabályokat a hatalmi egyensúly megtartása érdekében.

Mindezek szellemében először az *Alkotmánytörvényt*, illetve a Parlamenti törvényt változtatták meg 1993. december 10-én. Az Alkotmánytörvény *33a cikkének* beillesztése óta *a törvényhozás részt vesz a nemzetközi szervezetek által meghozandó döntések nemzeti előkészítésében*. Finnországban nincs alkotmánybíróság, így a törvények alkotmányossága felett egyedül a parlament Alkotmányügyi Bizottsága gyakorol felügyeletet. Ez a testület úgy látta, jogi szempontból ennyi változtatás elegendő, nincs szükség arra, hogy az EU-s tagságra jogi terminusokban is utaljanak.

A Parlamenti törvény 48. cikkének kiegészítésével a Külügyi Bizottság kapott megbízást a Finnország szempontjából fontos nemzetközi szerződések jóváhagyásának előkészítésére. *Az alkotmánymódosítás tehát az EGT egyezmény életbelépése előtt megtörtént*, de a jogalkotók már akkor tekintettel voltak a későbbi uniós tagságra, illetve az oda vezető tárgyalásokra; olyan megfogalmazást választottak, hogy az EU tagság elnyerése után se legyen szükség újabb változtatásra.

Egy évvel később, 1994. december 31-én, az EU csatlakozás előestéjén így elegendő volt a parlament működésére irányadó *Parlamenti törvényt* kiegészíteni a 4a fejezettel, illetve a Külügyi Bizottság kompetenciájával foglalkozó 48. cikket kibővíteni. Ezek részletekbe menően leírják a parlamenti kontroll működését integrációs ügyekben.

Így tehát a miniszterelnöknek kötelessége, hogy az ún. Nagybizottságot, a közös kül- és biztonságpolitika tekintetében pedig a Külügyi Bizottságot előzetesen tájékoztassa az Európai Tanács soron következő ülésének napirendjén szereplő kérdésekről (54a cikk), valamint az uniós szerződések revíziójával foglalkozó kormányközi konferenciákról (54g cikk). A tanácskozás után szintén jelentenie kell a parlamentnek vagy illetékes bizottságának a történeteikről (54a cikk).

A kormány köteles minden olyan közösségi jogszabály-tervezetet, EU-s egyezményre vagy bármilyen intézkedésre vonatkozó javaslatot megküldeni a parlament elnökének, mely egyébként az alkotmány szerint az Eduskunta hatáskörébe tartozna (54b cikk). Ezen dokumentumokat az elnök továbbíthatja a plenáris ülésnek is, vita céljából, mely azonban nem hozhat róluk határozatot (54c és 54e cikk). Az elnök általában a Nagybizottságnak és egy vagy több szakbizottságnak adja ki a kormánytól kapott tájékoztatót, a közös kül- és biztonságpolitika kérdésében pedig a Külügyi Bizottság a címzett. Ők addig folytathatják vizsgálódásaikat, míg az ügyről meg nem születik a döntés Brüsszelben. A döntéshozatalig a kormány köteles folyamatosan tájékoztatni az illetékes bizottságokat a fejleményekről (jelentés formájában, l. 54e cikk), illetve a saját álláspontjáról. Szükség esetén a Nagybizottság vagy a Külügyi Bizottság véleményt fogalmazhat meg a kormány számára (54d és 54e cikk). A bizottságok maguk döntenek el, bizalmas természetű ügyről van-e szó, s a tagokat köti a bizottságok ezen állásfoglalása (54f cikk).

Az EU csatlakozás miatt került sor 1994. december 21-én a Hárszabály módosítására is. A 27, a 28a és 28b cikkek a Parlamenti törvényben megfogalmazottak alkalmazását szolgálják. Eszerint a Nagybizottság, illetve a közös kül- és biztonságpolitika kérdésében a Külügyi Bizottság bizonyos időkeretet szabhat meg a többi bizottság számára, hogy azok azon belül juttassák el hozzájuk a véleményüket a nekik megküldött ügyről. A szakbizottságokat álláspontjuk kifejtésére mind a parlament elnöke, mind a Nagy- vagy a Külügyi Bizottság is felkérheti. A miniszterelnököt a két bizottság közösen is meghallgathatja, s ilyenkor a Nagybizottság elnöke elnököl.

A finn modell tehát széles jogi bázison nyugszik. A parlament integrációs szerepének - Ausztriához hasonló módon – alkotmányos garanciái vannak.

Mint azt az előző fejezetben láthattuk, a *svéd alkotmány* két legfontosabb alapelve a nyitott kormányzás és a hivatalos dokumentumokhoz való szabad hozzáférés. Így a svéd főtárgyaló már a tárgyalások megnyitása alkalmából elmondott beszédében jelezte, hogy meg fogják változtatni alaptörvényeiket annak érdekében, hogy az uniós és a nemzeti alapelvek ne ütközzenek.

A vita Svédország esetleges együttműködéséről az Európai Közösségekkel már 1965-ben oda vezetett, hogy az ún. Kormányzati törvénybe¹⁹⁵ beillesztettek egy cikkelyt a lehetséges kooperációs formákról. Ennek eredeti megfogalmazása lehetővé tette, hogy a különböző szintek döntéshozatali jogait nemzetközi szervezetekre vagy bíróságokra ruházzák át. Annyi megkötést azért tettek, hogy az alaptörvények vonatkozásában ezt csak egy határig engedélyezték. 1976-ban a „tiltólistán” szereplő kört kiterjesztették: ettől kezdve az alapvető emberi és szabadságjogok korlátozására vonatkozó döntések meghozatalát sem lehetett „delegálni”.

Amikor azonban a Riksdag 1990-ben kinyilvánította óhaját az EK csatlakozásra, egyértelművé vált, hogy a döntésátruházásnak a csak egy határig történő engedélyezése nem elegendő a tagsághoz. A felvételi tárgyalásokkal párhuzamosan a nemzeti jogszabályi feltételek megteremtése is megindult. 1991-ben egy politológus vezetésével egy parlamenti vizsgálóbizottságot állítottak fel abból a célból, hogy feltárja, milyen alkotmányváltoztatásra lesz szükség a csatlakozás következtében. A testület 1994. tavaszára készítette el jelentését, valamint más vizsgálóbizottságok is bekapcsolódtak a munkába. A jelentés lényege az volt, hogy meg kell változtatni a Kormányzati törvény azon kitételét, mely szerint nemzetközi szervezet csak korlátozott mértékben hozhat Svédországra nézve kötelező határozatot. Ezen túl a parlamentben a dán modell szerinti kontrollt kell meghonosítani, egy állandó EU bizottság felállításával. Végül a kormány törvényjavaslataként került a Ház elé a szöveg, melyet 1994. áprilisában fogadott el a Riksdag feltételesen (hisz akkor még éppen csak lezárultak a tárgyalások, s a szerződést még alá sem írták). Ebben szerepelt, hogy a belépésről véleménynyilvánító népszavazással kell majd dönteni. A november 13-i referendum eredményének ismeretében került az alkotmány módosítását előirányzó törvényjavaslat a végleges

¹⁹⁵ Ahogy Finnország esetében már láttuk, Svédországban is több részből tevődik össze az alkotmány. A Kormányzati törvény a svéd jogszabályi hierarchiában az élen áll, az Öröklési törvénnyel, a Sajtószabadságról, valamint a Szabad véleménynyilvánításról szóló törvénnyel együtt.

jóváhagyás(ok) céljából a parlament elé, és így a kihirdetés után, december 1-jén lépett hatályba.

A Kormányzati törvény módosításának lényege az volt, hogy – ellentétben a finn Alkotmánytörvénnyel - a már említett 10. fejezet 5. cikkében nevesítették is az Európai Községeket¹⁹⁶. Erre két magyarázatot is találunk. Az egyik szerint elejét akarták venni annak, hogy valakinek más nemzetközi szervezetek vonatkozásában is eszébe jusson a döntésátruházás lehetősége, a másik pedig, hogy ezen egyetlen bekezdéssel meg tudták teremteni a svéd és a közösségi jogrend összeférhetőségét¹⁹⁷. A nevesítésen túl, összhangban az 1976-os változtatással, a szövegbe bekerült: jogátruházás csak akkor történhet, ha a közösségi szabályozás legalább olyan szintű védelemben részesíti az alapvető emberi jogokat, mint a svéd alkotmány. A döntésátruházáshoz a parlament háromnegyedes szavazattöbbségére vagy pedig két egymás utáni parlament egyszerű többségű megerősítésére van szükség.

A parlament vonatkozásában továbbá a 2. cikk is irányadó: a Svédországot kötő nemzetközi szerződéseket, ha azok érintik a törvényhozás kompetenciáit, illetve ha nagy jelentőségűek, parlamenti jóváhagyásnak kell alávetni. Szintén az EU csatlakozás miatt került be a 8. fejezet 4. cikkébe egy utalás, hogy a svéd EP képviselők megválasztásának szabályait külön törvényben kell lefektetni.

Ausztriával és Svédországgal szemben *a svéd alkotmány* tehát – a hatalomátruházás és a nemzetközi szerződések megerősítésének szabályain túlmenően - *nem foglalkozik a parlament szerepével az európai integráció folyamatában*; ezt a kérdést egy alacsonyabb szintű, de a rendes törvények fölött álló jogszabály, a *Parlamenti törvény* rendezi. A munka 1994. december 15-én bizonyos cikkelyek megváltoztatásával, beillesztésével indult (3. fejezet 6. cikk, 4. fejezet 10. cikk, 8. fejezet 14-19. cikk), így felállhatott az EU ügyekkel foglalkozó bizottság, megfogalmazták a testület üléseinek rendjét, rögzítették a kormány tájékoztatási és konzultációs kötelezettségét a parlament felé uniós ügyekben. Ezek a módosítások azonban több kérdést, így például a testület és a többi szakbizottság kapcsolatát, nem rendeztek. E hiányosságok már akkor

¹⁹⁶ Érdemes megjegyezni, hogy a szövegben nem Európai Unió, hanem Európai Községek szerepel, pontosan amiatt, mert döntéshozatal-átruházás csak az első pillér, tehát a Község keretében történhet.

¹⁹⁷ In: *The Constitution, Constitutional Documents of Sweden, published by the Swedish Riksdag, 1995, p.41.*

érzékelhetők voltak, ezért az Alkotmányügyi Bizottságot bízták meg azzal, hogy a modell működése alapján később fogalmazza meg javaslatait a svéd parlamenti ellenőrzés végleges jogszabályi alapjainak megteremtésére.

Az Alkotmányügyi Bizottság vizsgálódásai után így újra módosították a Parlamenti törvényt 1996. decemberében, egy új fejezet, a tizedik csatolásával, s az 1997. január 1-jén, tehát *a csatlakozás után két évvel lépett életbe*. A parlament feladatainak végleges tisztázása így – legalábbis a törvényi szintű jogszabályi meghatározás - késedelmet szenvedett.

A Parlamenti törvény 10. fejezete szerint a kormány köteles a Riksdagot tájékoztatni az EU együttműködési keretében történekről. Ennek formái a következők lehetnek: évente jelentés a parlamentnek az EU ügyek állásáról, a miniszterek EU témájú felszólalásai a plenáris ülésen, kérdések, interpellációk megfogalmazása, a képviselők önálló indítványai a kormány integrációs témájú törvényjavaslatai kapcsán. A jogszabály foglalkozik az Európai Bizottság dokumentumaival is: azokat a Riksdagnak meg kell kapnia. A fontosabb szövegek mellé magyarázatot is köteles mellékelni a kormány.

A Parlamenti törvény nevesíti is, hogy a Riksdagban az Európai Unió Ügyek Tanácsadó Bizottságát bízzák meg az integrációs politika felügyeletével. A kormánynak tájékoztatnia kell a testületet az EU Tanács napirendjéről. Ha a végrehajtó hatalom szerint nagy horderejű kérdésekben hoz döntést a Tanács, akkor nemcsak tájékoztatni köteles a bizottságot, hanem konzultálnia is kell a képviselendő svéd állásponttól. Amennyiben a bizottság és a kormány álláspontja eltér, hogy mi a nagy horderejű kérdés, illetve hogy mi legyen a svéd álláspont, ”a bizottságot illeti meg az utolsó szó”¹⁹⁸. Ez a megfogalmazás azonban nem jelenti azt, hogy a bizottság döntése jogi értelemben kötné a kormányt. Ahogy Finnországban, Svédországban is a kormány alkotmányos felelőssége tudatában cselekszik, tehát csak politikai értelemben köti a parlament véleménye; az Ausztriában látott jogi kötelelem nincs meg.

¹⁹⁸ In: *A svéd parlament válaszai a kérdőívre*, p.4.

4.4. Az integrációval foglalkozó parlamenti testületek

Ausztriában az ún. *Főbizottság*ot (Hauptausschuss) ruházza fel az Alkotmány 23e(5) cikke a Nemzeti Tanácsban az integrációs ügyek vitelével, azzal, hogy konkrét feladatait a Hárszabályban kell tisztázni. Az Alkotmány szót ejt arról is, hogy a Főbizottság létrehozhat egy albizottságot az EU-s kérdésekkel való foglalatosságra, mely elvégzi a munka dandárját, de a kormányra nézve kötelező állásfoglalást csak a Főbizottság adhat ki. 1998. végéig a jogszabályi felhatalmazás ellenére nem alakult meg ilyen albizottság (pedig a Hárszabály 31. cikke is rendelkezik erről).

A Főbizottság tehát már 1920 óta létezett, így a témával való foglalatosság többletfeladatként jelentkezik. A testületnek eredetileg olyan kompetenciái voltak, mint például hogy osztozik a szövetségi végrehajtó hatalom feladatain, meghatározza a vasúti, postai és telekommunikációs szolgáltatások, valamint egyéb, kormányzati monopólium alá eső termékek árát, javaslatokat fogalmaz meg bizonyos tisztségekre vonatkozó jelölésekkel kapcsolatban, vagy hogy rendkívüli helyzet esetén rendeletet alkothat.

Ha arra a kérdésre keressük a választ, miért pont a Főbizottságot bízták meg Ausztriában e nemes feladattal, s miért nem állítottak fel erre egy külön testületet a Nemzeti Tanácsban, akkor lehet ugyan "politikusi" feleletet találni (a Főbizottság nagy tekintéllyel rendelkezik, tagjai a pártok legnevesebb politikusai, így az integrációs ügyek is kellő súlyt kapnak majd, nem jó túl sok bizottságot alakítani stb.), de valószínűleg máshol kell az igazi indokot keresni. A jóval prózaibb, de politikai szempontból sokkal nyomósabb érv a döntés mellett az volt, hogy ha létrehoznak egy új bizottságot, akkor annak elnöki posztját a parlamenti matematika szabályai alapján Haider Európa-ellenes Szabadságpártjának kellett volna juttatni, s a koalíció ezt mindenképp el szeretne volna kerülni.

Uniós ügyekben a *Szövetségi Tanácsban* az 1995. február 8-án életrehívott ún. *EU-Bizottság* az illetékes. Ennek kompetenciái ugyanakkor gyengébbek, mint alsóházi megfelelőjének (l. a jogszabályi korlátokat a 3. pontban).

Finnországban szintén egy meglévő testületet bízták meg az integrációs ügyek vitelével. A Nagybizottság 1906 óta létezik, amikor is Finnország áttért az egykamarás parlamenti rendszerre. A testület eredetileg a megszüntetett felsőházat pótolta, azaz a parlamenti ellenőrzés egy lépcsőfokának felelt meg. Létrehozásának célja az volt, hogy kvázi-felsőházként működve megakadályozzon úgymond „veszélyes” törvénymódosításokat. Ezen funkciója azonban mára kezdett kiüresedni; egyre kevesebb ügygel foglalkozott a törvényhozásnak e legtekintélyesebb testülete¹⁹⁹, így az új feladattal, tehát azzal, hogy megbízták az integrációs ügyek parlamenti felügyeletével, új életet leheltek a Nagybizottságba. Ezen túl az alkotmány nevesíti is a parlamenti bizottságokat, (Parlamenti törvény 40. cikk) tehát az alaptörvény ezen részéhez is hozzá kellett volna nyúlni, ha esetleg egy önálló integrációs testületet akartak volna felállítani. A változások egyik vezérelve azonban pont az volt, hogy a meglévő bizottsági struktúrában kell gondolkodni.

A Riksdagban, mint láttuk, egyedülálló módon, már az EU tagság előtt létezett egy különbizottság. A testületet a csatlakozási tárgyalások idejére állították fel, majd a tagság elnyerése után, 1994. decemberében átalakult az EU Ügyek Tanácsadó Bizottságává. A testület nem állandó bizottság, így jogosítványai is eltérőek. Mint a neve is mutatja, csak tanácsot adhat a kormánynak, döntései nem kötelezőek. Határozatot csak a plenáris ülés hozhat.

A Riksdag tehát ugyan már a tagság előtt megbízott egy testületet az integrációs ügyek kontrolljával, de a belépés után ennek közel sem adott olyan hatáskört, mint ahogy azt a másik két EFTA ország esetében láttuk. A svéd Parlamenti törvény nevesíti a parlamenti bizottságokat, s ehhez a jogalkotók nyilván nem akartak nyúlni. Egyszerűbb megoldásnak tűnt, hogy a már meglévő fórumot vigyék tovább, s ne borítsák fel a korábban kialakult bizottsági struktúrát.

¹⁹⁹ Bármilyen témájú törvényjavaslatot meg lehet küldeni a a Nagybizottságnak, ha a plenáris ülésen lezárult az első olvasata, illetve ha a második olvasatban a plenáris ülés jóváhagyta a szakbizottság jelentéséhez benyújtott módosító indítványokat. Évente általában csak 1-4 indítvány kerül a testület elé (Jääskinen–Kivisaari 1997, p 5.).

4.5. Az integrációs ügyek parlamenti kontrolljának modellje

Ausztriában a Szövetségi Alkotmány és a Hárszabály vonatkozó rendelkezései alapján a szövetségi kormány tagjai megküldik a Nemzeti Tanácsnak az illetékességi körükbe tartozó összes uniós dokumentumot. Külön határidőt erre nem szabtak meg, tehát hogy pontosan mennyi időn belül kell az információnak eljutnia a törvényhozáshoz attól kezdve, hogy napvilágra került; csak annyi szerepel a jogszabályokban, hogy késedelem nélkül kell a kormánynak e kötelezettségének eleget tennie. Fontos megjegyezni, hogy *a kormány nem köteles magyarázatot mellékelni a tervezetek mellé*. Ez azt jelenti, hogy a naponta beérkező átlagosan száz dokumentum, mely ráadásul az Unió bármely hivatalos nyelvén íródhat, értelmezéséhez, feldolgozásához a parlament nem kap külső, kormányzati segítséget²⁰⁰. 1995. novembere óta a Főbizottság titkársága maximum három napon belül adatbázist állít össze ezekről az anyagokról, mely elérhető a parlamenti számítógépes hálózaton²⁰¹. Ebben minden dokumentumról szerepelnek a következők: száma, milyen nyelven íródott, rokon dokumentumok, rövid tartalom. Ezután a Hárszabály 31b cikke értelmében minden információt továbbítanak a frakcióknak. A Főbizottság ülése előtt a frakciók titkárai egy informális találkozón megpróbálnak egyezsre jutni a napirendet illetően. Javaslatuk a bizottsági elnök asztalára kerül, aki dönt a végleges napirendről. Napirendre kerülhet még úgy egy kormánytag, a Nemzeti Tanács tagjai egynegyedének vagy a Főbizottság akár egy tagjának javaslatára, ha ő azt legalább 48 órával az ülés kezdete előtt benyújtotta és a kérdés valószínűleg szerepelni fog az Unió Tanácsa soron következő ülésén (Hárszabály 31c(2) cikk). A napirend véglegesítése után az azon szereplő dokumentumokat megküldik a Főbizottság tagjainak. Az ülésen az illetékes kormánytag ismerteti az álláspontját, s ezután a Főbizottság megkezdí a vitát. A testületnek a következő lehetőségei vannak:

- kommentálhatja az összes uniós dokumentumot;
- olyan kérdésben, melyet egyébként szövetségi törvénnyel vagy alkotmányerejű törvénnyel kellene szabályozni a nemzeti jogalkotásban, a Nemzeti Tanács kötelező érvényű állásfoglalást tehet²⁰².

²⁰⁰ In: Ines Kerle, a Főbizottság munkatársának előadása, Bécs, 1998. július 17.

²⁰¹ Az adott uniós dokumentumra vonatkozó titokvédelmi szabályok figyelembevételével. 1998. januárja óta az összes beérkező dokumentumot felviszik a hálózatra (szkennelvel).

²⁰² Álljon itt néhány példa a Főbizottság kötelező érvényű határozataira: 1995. februárjában a testület arra utasította illetékes miniszterét, hogy az állatok közötti szállítása tárgyában csak akkor fogadjon el közösségi irányelvet, ha az legalább olyan szigorú szabályozást vezet be, mint amilyen a vonatkozó

Ha a kormány egy tagja el kíván térni a Nemzeti Tanács kötelező érvényű állásfoglalásától, akkor köteles ezen szándékáról a Főbizottságot tájékoztatni. Ha a készülő jogszabály-tervezetben szereplő kérdést nemzeti szinten alkotmányerejű törvénnyel szabályozzák, a miniszter csak akkor nem köteles figyelembe venni a Főbizottság véleményét, ha az ellen a testület bizonyos határidőn belül nem emel kifogást.

A Főbizottság állásfoglalásait megküldik a szövetségi kormánynak, a Szövetségi Tanácsnak, illetve a Nemzeti Tanács minden tagjának és az osztrák EP képviselőknek.

Amennyiben a Főbizottság úgy véli, javasolhatja a plenáris ülésnek egy kérdés megtárgyalását (Házszabály 31d(5) cikk). Így elvileg integrációs ügyekben is hozhat a parlament határozatot, de erre a csatlakozás óta nem volt példa. A Nemzeti Tanács határozatai egyébként nem kötelezőek a kormányra nézve.

Ausztria EU tagsága óta a Főbizottság 1998. nyaráig összesen 31 véleményt fogalmazott meg a kormány felé²⁰³.

A *finn modell* az osztrákhhoz hasonlóképpen indul: a Parlamenti törvény 54b cikke alapján a kormány „kommunikáció” formájában megküldi a törvényhozás elnökének az összes olyan uniós dokumentumot, melynek vizsgálata az EU csatlakozás előtt a parlament hatáskörébe tartozott. Ezek az ún. „U” (uniós) *ügyek*. A kommunikáció a következőket tartalmazza: bevezetés, a javaslat tartalma, a javaslat Finnországra gyakorolt gazdasági, társadalmi, költségvetési és törvényhozási hatása, a kormány tervezett álláspontja²⁰⁴. A kommunikáció melléklete maga az uniós dokumentum, finnül és svédül (a svéd kisebbség miatt), illetve ha ezeken még nem áll rendelkezésre, akkor más nyelven, s utólag küldik meg a fordítást. Fontos megjegyezni, hogy amíg finnül és

osztrák törvény (maximum 6 óra). A Nemzeti Tanács állást foglalt továbbá a biotechnológiai kutatások tárgyában (hogy Ausztria ne fogadja el a közösségi irányelvet), valamint hogy Ausztria csak akkor írja alá a török-EU vámunióról szóló szerződést, ha a kisázsiai ország javít emberi jogi helyzetén. In: Ines Kerle, a Főbizottság munkatársának előadása Bécsben, 1998. július 17.

²⁰³ Ines Kerle, a Főbizottság munkatársának előadása Bécsben, 1998. július 17.

²⁰⁴ Ez utóbbinak a felfedése elég, ha csak a Nagybizottság ülésén történik meg.

svédül nem jutott el a parlamentbe a javaslat, addig az EU Tanácsa nem hozhat határozatot.

A kormánytól származó írásbeli információ azonnal elér a parlamenthez, mielőtt a Tanács munkacsoportjai a munka megfelelő szakaszába értek. *Ez a finn modell legnagyobb titka és erőssége: a lehető legkorábban tájékozódnak a készülő uniós tervekről.*

A parlament elnöke a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó „U” dokumentumokat a Külügyi Bizottságnak, a többit pedig a Nagybizottságnak továbbítja, illetve a téma függvényében egy vagy több szakbizottságnak. A szakbizottságok a kormány és a szakértők meghallgatása után a dokumentumot véleményezik, s álláspontjukat eljuttatják a Nagybizottságnak. Ez a testület általában követi a szakbizottságok véleményét, illetve eltérő álláspontok esetén közvetít, összefoglal. A Nagybizottság is meghallgatja az illetékes minisztert, tisztviselőket, szakértőket, majd a vita után a testület álláspontját az elnök szóban, ritkábban írásban megfogalmazza. Az ülésről készült jegyzőkönyvet végül eljuttatják a kormánynak.

Mivel az EU oldalon a tervezet állandóan változik, a kormány folyamatosan tájékoztatja a testületet a legújabb fejleményekről. Az Eduskunta tehát az EU Tanácsával párhuzamosan dolgozik, kis fáziskülönbséggel. A folyamat, az oda-vissza történő információáramlás a kérdésben határozó Tanács-ülés előtti pénteken azzal zárul, hogy az illetékes miniszter a Nagybizottság ülésén kifejti a kormány végleges álláspontját, majd pedig a Nagybizottság ezt véleményezi. Ez azután politikai értelemben köti a végrehajtó hatalmat, jogilag azonban nem.

„E” ügyeknek a Parlamenti törvény 54e cikke alapján azokat az uniós dokumentumokat nevezzük, melyek nem tartoznak (s a csatlakozás előtt sem tartoztak) a parlament kompetenciájába, de politikailag fontosak. Ilyenek például az Európai Bizottság fehér és zöld könyvei vagy a kormány rendeletalkotási hatáskörébe tartozó EK jogszabályok. Ezekben a kérdésekben a parlamenti eljárás hasonló az „U” ügyek vizsgálatához, de a parlament véleménye kevésbé köti a kormányt és a végrehajtó hatalom nem köteles megvárni a Tanács-beli döntés előtt a törvényhozás állásfoglalását.

A finn modell „beüzemelése” 1996 nyaráig tartott. Annak, hogy a „próbaüzem” ilyen hosszúra sikeredett, külső és belső okai voltak. Nem sokkal az EU csatlakozás után, 1995. márciusában választásokat tartottak Finnországban, majd pedig az Unió működése lassult le a francia elnökség alatti francia elnökválasztás (1995. június) következtében. 1995. nyarától pedig kb. egy éven át a parlament és a kormány igyekezett kialakítani a „modus vivendi”-t, ami nem volt könnyű. A legnagyobb vita a harmadik pilléres ügyeket övezte, tehát hogy azokról milyen parlamenti eljárás keretében nyilváníthat véleményt az Eduskunta. Végül a finn alkotmány értelmezésére egyedül felhatalmazott Alkotmányügyi Bizottság a parlament javára döntött: a harmadik pilléres konvenciókat „U” ügyként kell vizsgálni (Jääskinen-Kivisaari 1997, p.7.). Mindez azt bizonyítja, hogy az alapos előkészítés, a széles körű egyeztetés ellenére igen idő- és energiaigényes, valamint politikailag rendkívül érzékeny feladat újfajta parlamenti kontrollt bevezetni.

1995-ben 65, 1996-ban 80 „U” ügy került a parlament elé. Évente kb. 80-120 „E” ügygel kell megbirkóznia az Eduskuntának. A szaktanácsadók 1996-ban 167 esetben („U” és „E” ügyben együtt) fogalmaztak meg véleményt a Nagybizottság számára²⁰⁵.

A *Riksdag* tanácsadó bizottsága rendszeresen megkapja az EU Tanács üléseinek napirendjét, így ellenőrizheti, hogy a kormány valóban eleget tesz-e a Parlamenti törvényben lefektetett információadási és konzultációs kötelezettségének. Finnországhoz hasonlóan minden pénteken a soron következő Tanács-ülés témájában illetékes svéd miniszter megjelenik a tanácsadó bizottság előtt, tájékoztat és eszmecserét folytat a testülettel. A kormány és a bizottság közötti megállapodás szerint a miniszter köteles előre írásos anyagot a testület rendelkezésére bocsátani, mely a Tanács-ülés napirendjének kommentált változatából és a nagyobb jelentőségű témákra vonatkozó minisztériumi feljegyzésekből áll. Ezen dokumentumok színvonala minisztériumonként meglehetősen eltérő. A bizottság titkársága ezért rendszeres kapcsolatot tart a tárcákkal annak érdekében, hogy minél tökéletesebb legyen az információáramlás²⁰⁶.

Mint láttuk, a kormány maga dönti el, milyen anyagok és mikor jutnak el a bizottsághoz a Tanács ülést megelőzően. Szó nincs arról, hogy - mint az Finnországban történik - a

²⁰⁵ Megbeszélés Pekka Nurminennel, a finn parlament volt tanácsadójával. Strasbourg, 1997. november.

²⁰⁶ Ez az értékelő mondat a svéd parlament által a kérdőívre adó válaszok között található.

bizottság haladéktalanul hozzájut az EU Tanács munkacsoportjainak, esetleg a COREPER-nek a dokumentumaihoz, tehát hogy a közösségi jogalkotás korai fázisát is követni tudná a svéd tanácsadó bizottság. Ez különösen olyan esetekben okoz problémát, amikor a COREPER-ben egyetértés van egy kérdésben és emiatt a Tanács tárgyalás nélkül csak rábólint a döntésre, hisz ilyenkor már hiába javasol bármiféle álláspontot a tanácsadó bizottság az illetékes svéd miniszternek. *Igazi, széles körű „scrutiny”-ről tehát Svédország esetében nem beszélhetünk.* A bizottság ezt felismerte, s tervezi is e hiányosság kiküszöbölését.

A kormány és a bizottság eszmecseréje nem végződik formális döntéshozattal a kabinet álláspontjáról a Tanács napirendjén szereplő kérdésekben. A Parlamenti törvény szerint ugyanis egyetlen bizottság sem (még az állandó bizottságok sem) hozhat határozatot a plenáris ülés nevében. A svéd bizottságok tehát általában gyenge kompetenciával rendelkeznek. Az elnök összefoglalja a vita során elhangzottakat, jelzi, hogy a kormány álláspontja élvezi-e a többség támogatását, vagy hogy legalább a többség nincs ellene.

Az elmúlt időben az a gyakorlat alakult ki, hogy a Tanács-ülésein tárgyaló témákon túl más fontos uniós ügyekben is tájékoztatja a kormány a parlamentet, illetve konzultál is vele. Ha öt képviselő indítványozza, a kormány köteles a bizottsággal konzultálni. Ilyen esetben az eszmecsere csak akkor tagadható meg, ha az jelentős csúszást okozna az ügyek menetében, vagy károsan érintené a svéd érdekeket.

E nem kötelező konzultáció történt például mielőtt Svédország csatlakozott a Schengeni Szerződéshez. A legutóbbi kormányközi konferencia alatt pedig a svéd főtárgyaló és a külügyminiszter hetente megjelent a tanácsadó bizottság előtt.

A svéd modellnek a késői bekapcsolódáson túli gyengesége, hogy az eseteknek mintegy húsz százalékában a miniszterek maguk helyett hivatalnokokat küldenek a bizottsághoz (Hegeland-Mattson 1996, p.204.). A kormány megjelent képviselőjét általában nem is vetik alá olyan szigorú kikérdezésnek, mint Dániában, ahol elképzelhetetlen, hogy egy miniszter maga helyett egy beosztottját delegálja a Folketing Európai Ügyek Bizottsága ülésére. Bár a svédek, a finnekhez hasonlóan, sokat tanultak a dán modelltől, nem beszélhetünk arról, hogy annak minden „praktikáját” meg is honosították volna. A

„veszekedős” dán bizottsággal szemben a svéd testület nem szokta elutasítani a kormány álláspontját.

A három modell működése alapján megállapíthatjuk, hogy a legszélesebb körű és alkotmányosan leginkább alátámasztott felhatalmazással az osztrák Főbizottság rendelkezik. Ugyanakkor a jogilag nem kötelező döntést hozó finn Nagybizottság alaposabb és több jogszabályra kiterjedő „scrutiny”-t végez. Mind kompetenciájában, mind a gyakorlatban a svéd testület a legkisebb erejű.

Meg kell jegyezni, hogy a fent ismertetett modellek akkor érvényesek, amikor még nem az Unió által már jóváhagyott közösségi jogszabályok átültetéséről van szó²⁰⁷, hanem még folyik az egyeztetés és van lehetőség a születendő dokumentumok befolyásolására. Amikor azonban már egy irányelvet kell átültetni, tehát egy közösségi jogszabályt életbe léptetni a tagállamban, akkor – ahogy azt a másik tizenkét tagállam esetében is láttuk a 3.5.3. fejezetben - már nem az integrációval foglalkozó testületek, tehát a Főbizottság Ausztriában, a Nagybizottság Finnországban és a tanácsadó bizottság Svédországban az illetékes, hanem a normál nemzeti jogalkotási eljárás keretében a témában illetékes parlamenti bizottság (például egy fogyasztóvédelmi irányelv átültetése úgy történik, mintha az egy hazai jogszabály volna, s a gazdasági bizottság lesz a főszereplő). Az integrációs testületeknek az irányelv tervezetével korábban már kellett találkozniuk, akkor ki is fejthették arról a véleményüket, de az átültetéskor már nem foglalkoznak a kérdéssel.

4.6. Az EU-s testületek illetékessége

Ausztriában a Szövetségi Alkotmány 23(1) cikke és a Hárszabály 31b(2) cikke szerint a Nemzeti Tanács minden EU-s dokumentumot jogosult megkapni, legyenek azok bármely pillérhez tartozó jogszabály- vagy szerződéstervezetek, jelentések, intézmények beszámolóí stb. Az alaptörvény 23d(1) cikke szerint pedig a szövetségi

²⁰⁷ Természetesen ez a megjegyzés nem a kötelező erővel bíró és átültetést nem igénylő rendeletekre, hanem az irányelvekre vonatkozik.

kormánynak azonnal tájékoztatnia kell a tartományokat (és ugyanígy a Bundesratot is) az autonómiájukat érintő vagy bármely érdeklődésükre számot tartó kérdésről.

A Szövetségi Alkotmány és a Hárszabály szerint a *Főbizottság* egymaga jogi értelemben kötelező döntést hozhat a kormányra nézve, tehát *az egész alsóház nevében felléphet*. Ugyanígy a felsőházi EU-Bizottság is határozatot hozhat az egész Bundesrat nevében.

A *finn Nagybizottság* az alkotmány szerint az Unió első és harmadik, a Külügyi Bizottság pedig a második pilléres ügyekben illetékes. Az EU általános intézményi és költségvetési kérdéseiben szintén a Nagybizottság kompetens. *Az egész parlament nevében csak a Nagybizottság fogalmazhat meg a közösségi jogszabály-tervezetekkel kapcsolatosan álláspontot a kormány felé.* A Parlamenti törvény 53. cikke és 4a fejezete, valamint a Hárszabály és a Nagybizottság ügyrendje szerint a kormány köteles a testület számára minden írásbeli és szóbeli tájékoztatást megadni, valamint mindent el kell követnie annak érdekében, hogy amíg a Nagybizottságnak nincs alkalma kifejteni a véleményét, addig ne szülessen a kérdésről döntés az EU Tanácsban. E két dologra tehát jogi kötelezettsége van a kormánynak és ezek elmulasztása az alkotmányban, pontosabban a Miniszteri felelősségről szóló alkotmányerejű törvényben lefektetett módon szankcionálható. Ilyen értelemben tehát Finnországban is ismert a parlamenti fenntartás intézménye.

A Nagybizottság véleménye jogilag azonban nem köti a végrehajtó hatalmat, tehát nincs szó kötelező mandátumadásról; ehelyett a kormány politikai felelősséggel tartozik a testületnek. Az Alkotmánytörvény 33a cikkének második bekezdése szerint ugyanis a kormány, s nem a parlament hatáskörébe tartozik a finn álláspont meghatározása a nemzetközi szervezetekben. A politikai felelősséget egy az alkotmány módosításakor elfogadott parlamenti határozatban rögzítették. Eszerint az illetékes bizottság megállapításai képezik a Finnországot a Tanácsban képviselő személy fellépésének kiindulópontját. Ha a miniszter ettől eltér, akkor erről a parlamentet tájékoztatni kell, és fel kell tárni az eltérés okát (l. részletesebben a következő fejezetben). Mindez csak az ún. "U" ügyekre érvényes. Az „E” ügyekben a kormány nem köteles figyelembe venni a parlamenti állásfoglalást.

Svédországban a Parlamenti törvénynek a kormány tájékoztatási és konzultációs kötelezettségét taglaló részei nem tesznek különbséget az Unió pillérei között. Megkezdődött azonban a vita arról, hogy a második pillérrel nem a Külügyi, a harmadik pillérrel pedig nem a Jogi Bizottságnak kellene-e foglalkoznia.

Szintén lényegtelen, hogy egy bizonyos kérdés törvényhozási kompetenciába tartozott-e az EU tagság elnyerése előtt. *Egyedül az a meghatározó a Riksdag integrációs jogosítványait illetően, hogy az ügy felkerült-e az EU Tanács napirendjére.* A pillérkérdésnek, illetve a törvényhozási illetékességnek csak akkor van jelentősége, ha azt kell eldönteni, mekkora jelentőségű ügyről van szó. Néha ennek megítélésében feszültség támad a kormány és a parlament között, hisz, mint láttuk, csak a nagy horderejű kérdésekben köteles a kormány figyelembe venni a parlament álláspontját. A finn példához hasonlóan itt is csak politikai felelősség létezik.

A svéd tanácsadó bizottság – ellentétben osztrák és finn megfelelőjével – nem hozhat döntést az egész parlament nevében; csak a Tanács napirendjén szereplő kérdésekben kötelező vele konzultálni, s nincs az EK jogszabály-tervezet első változatának megszületésétől kezdve svéd parlamenti odafigyelés. Ráadásul az állandó bizottságokat megillető összes jogosítványt sem gyakorolhatja, lévén csak tanácsadóként működik közre. Nincs jogalkotó szerepe; feladata, hogy a szakbizottságokkal közösen figyelemmel kísérje a kormány integrációs tevékenységét, de nem készít határozati javaslatot a plenáris ülés számára.

Mindezek alapján a három országban működő integrációs bizottságok közül a svéd a leggyengébb, mind „papíron”, mind a gyakorlatban. Mint láttuk, egyedül az osztrák Főbizottság hozhat a kormányra nézve jogilag kötelező döntést. A kormányra nézve csak politikailag kötelező döntést hozó finn Nagybizottság azonban sokkal aktívabban és korábbi szakaszától kezdve követi figyelemmel a közösségi jogalkotást, mint a jogszabályok által, „papíron” nagyobb hatalommal felruházott osztrák testület. Fontos még, hogy Finnországban – Ausztriával szemben – két testület osztozik az uniós ügyek felügyeletén.

4.7. A parlamenti állásfoglalások sorsának nyomon követése

Ausztriában amennyiben a Főbizottság kötelező érvényű állásfoglalást bocsátott ki egy kérdésben, az illetékes miniszter köteles az EU Miniszterek Tanácsa ülése után jelenteni a parlamentnek a történetekről. A jelentést a Nemzeti Tanács minden tagja megkapja. Amennyiben valaki indítványozza, az a Főbizottság napirendjére kerülhet, mely azt tudomásul veszi vagy elutasítja. Ha ez utóbbi történik, akkor az a kormánnyal (annak egy tagjával) szembeni bizalmatlansági indítványnak felel meg. Ha egy miniszter ok nélkül eltérne a parlamenti állásfoglalástól, az osztrák Alkotmánybíróság előtt is lehetne őt perelni. Ausztria négy éves EU tagsága alatt még egyik „büntetőeljárásra” sem volt példa. Az sem nagyon gyakori, hogy a miniszterek beszámolóit egyáltalán napirendre tűzik. Ha nem volt korábban kötelező érvényű főbizottsági állásfoglalás, a kormány nem köteles tájékoztatni a parlamentet az Unió Tanácsában történetekről. Mindez azt mutatja, hogy a parlamenti döntések sorsának nyomon követése nem tartozik az egyébként jelentős kompetenciákkal rendelkező osztrák modell erősségei közé.

Az *Eduskuntában* nincs jogilag kötelező érvényű mandátumadás. Ugyanakkor ha a miniszter az EU Tanácsában nem a Nagybizottság véleményének, illetve az ülésen ismertetett kormányálláspontnak megfelelően jár el, akkor e tényt minél előbb jeleznie kell a parlamentnek, és magyarázatot kell adnia az eltérés okára. Az eltérésnek nincsenek jogi következményei, de a parlament megvonhatja a bizalmat a kormány érintett tagjától vagy akár az egész testülettől, bizalmatlansági indítvány benyújtásával. 1997 végéig összesen három esetben tért el az illetékes miniszter a Nagybizottság álláspontjától, s utólag mindhárom esetben elfogadta a testület a kormány képviselőjének érvelését²⁰⁸. Bizalmatlansági indítvány benyújtása így fel sem merült.

A Nagybizottság működési szabályzata szerint az érintett miniszternek minden Tanács-ülés előtt meg kell jelennie a testület előtt, és ismertetnie kell a kormány szándékát a napirenden szereplő kérdésekben. A Tanács-ülésen született döntésekről a finn

²⁰⁸ Érdemes megemlíteni a három közül két híres ügyet. 1995. májusában a Nagybizottság arra kérte a kormányt, hogy a Tanács-ülésen szavazzon a befektetők kompenzációs lehetőségeiről szóló irányelv elfogadása ellen, annak ellenére, hogy a kérdésben egyhangú álláspont alakult ki. A kormány és a parlament sokáig birkózott egymással, míg végül júliusban a Nagybizottság meghátrált. 1995 őszén pedig a MEDA program finanszírozásának növelését ellenezte a testület, de aztán elfogadta a kormány álláspontját. In: Az Országgyűlés munkatársainak jelentése a finn parlamentben tett tanulmányútról, 1997. december.

parlamentet jelentés formájában értesítik, s azok automatikusan a következő ülés napirendjére kerülnek. Az illetékes miniszter részt vesz a Nagybizottságnak a Tanács-ülés határozataival foglalkozó ülésén, s a jelentéshez szóbeli kiegészítést fűzhet. Eszerint tehát a finn Nagybizottság jobban nyomon tudja követni döntései sorsát, mint osztrák megfelelője.

Svédországban minden EU Tanács-ülés után a kormány köteles írásos jelentés formájában tájékoztatni a tanácsadó bizottságot a történetekről. Így a bizottságnak, s ezáltal a Riksdagnak van lehetősége arra, hogy ellenőrizze, a kormány illetékes tagja valóban a bizottság előtt korábban bemutatott álláspontnak megfelelően járt-e el (az ülésekről készített jegyzőkönyv alapján az összevetés könnyen elvégezhető). A kormányt ugyanakkor jogilag nem köti a bizottság véleménye; a Tanács-ülésen szabadon jár el, ugyanakkor – a finnhez hasonló módon - alkotmányos felelőssége tudatában. A parlament kezében az egyedüli eszköz a testület véleménye ellenében cselekvő miniszter vagy a kormány megbüntetésére a bizalmatlansági indítvány benyújtása.

A svéd bizottságnak tehát ugyan kevesebb ügyre terjed ki hatásköre, de azok „utóéletét” a nagyobb hatalmú osztrák testületnél jobban nyomon tudja követni. Az állásfoglalások sorsának figyelése szempontjából a finn modell tűnik a három közül a leghatékonyabbnak.

Finnországban az alkotmány szerint a miniszterelnöknek kötelessége az Európai Tanács ülése előtt és után tájékoztatni a törvényhozást. Ausztriában a kancellárnak nincsenek ilyen feladatai, pedig ezeken a tanácskozásokon születnek meg az Unió politikáját hosszú távra meghatározó döntések (ha jogi formát csak később öltenek is). Svédországban, bár ezt jogszabály nem rögzíti, Finnországhoz hasonlóan a miniszterelnök a tanácsadó bizottságot tájékoztatja az Európai Tanács ülése előtt.

4.8. Az integrációs testületek ülései és a titokvédelmi szabályok

Ausztriában a Főbizottság kb. havonta egyszer ülésezik. Már támadt abból probléma, hogy azonnal össze kellett volna hívni a testületet, de arra nem volt mód²⁰⁹. Vannak tervek arra vonatkozóan, hogy – a jogszabályi előírásoknak eleget téve – végre felállítsák a könnyebben mobilizálható albizottságot az integrációs ügyekkel való foglalatosságra, de döntés még nem született²¹⁰. Az ülések attól függően nyíltak vagy zártak, hogy a napirenden szereplő kérdésekre az Unió milyen titokvédelmi szabályt alkalmaz (a Hárszabály 31c(4) cikke). Ugyanez vonatkozik az ülésen született döntések nyilvánosságára és a jegyzőkönyvekre. Általános szabályként, a Hárszabály 31c(5) cikke szerint, az ülések nyíltak. A Főbizottságban a szavazás egyszerű szótöbbséggel, kézfelemeléssel történik, de ritkán kerül arra sor.

A Szövetségi Tanácsban az EU-Bizottság háromhavonta ül össze. Az ülések a Hárszabály szerint általában nyíltak (Hárszabály 13b(3) cikk), illetve az alsóházhoz hasonlóan a döntések nyilvánosságára az EU titokvédelmi rendelkezéseit alkalmazzák (a felsőházi Hárszabály 13b(2) cikke).

A *finn Nagybizottság* osztrák megfelelőjénél jóval gyakrabban, hetente kétszer ülésezik. Szerdánként általában az uniós dokumentumokat, a közösségi jogszabály-tervezeteket vitatják meg, péntekenként pedig a következő heti EU Tanács-ülés napirendjéhez igazítják a megbeszélendőket (Hárszabály 27. cikk). Az ülések zártak, azonban a napirendet előre, a döntéseket és a dokumentumokat pedig a jegyzőkönyv aláírása után nyilvánosságra hozzák. Természetesen van mód bizonyos kérdések, iratok bizalmas kezelésére. Így lehetőség nyílik annak elkerülésére, hogy bizonyos kérdések túl korán napvilágra kerüljenek és így szűküljön a kormány mozgástere. A Nagybizottság minden ülése után sajtónyilatkozatot bocsátanak ki, melyet terjesztenek, valamint amely az Interneten is hozzáférhető.

²⁰⁹ A 15. lábjegyzetben már említett állatszállítási ügyben az EU Tanács éjjel ülésezett, s az osztrák miniszternek sürgősen szüksége lett volna arra, hogy konzultáljon a parlamenttel. Erre azonban – annak összehívhatatlansága miatt – nem volt módja. In: Ines Kerle, a Főbizottság munkatársának előadása, Bécs, 1998. július 17.

²¹⁰ *Ibid.*

A Nagybizottságban csak ritkán van szavazás. Általában az elnök összegzi az elhangzottakat és fogalmazza meg a testület véleményét. Hacsak nem tiltakozik valaki, akkor ez elfogadottnak tekintendő. Vita esetén az elnök megpróbál konszenzust teremteni, s csak ha lehetetlen, akkor rögzítenek a jegyzőkönyvben különvéleményt vagy rendelnek el szavazást.

A *svéd integrációs bizottság* hetente egyszeri, péntekenkénti ülései zártak, de a jegyzőkönyveket pár héttel később, a miniszteri ellenjegyzés után, nyilvánosságra hozzák. Az alkotmányerejű "Törvény a sajtószabadságról" szerint minden parlamenti bizottság elé kerülő dokumentum bárki számára hozzáférhető. Ugyanakkor, ha úgy látják, ez káros hatással lenne a svéd tárgyalási pozícióra, van lehetőség ezt megtagadni. A döntés a dokumentumok minősítéséről a bizottság, s nem a kormány kezében van. Itt is viszonylag ritkán rendelnek el szavazást.

4.9. Az integrációs testületek összetétele

Ausztriában a Főbizottságnak 29 tagja van. Az elnöki tisztelet a parlament legerősebb pártja kapja, a többi párt pedig mandátumarányosan osztozik a helyeken. Elvileg a bizottság tagsága állandó, a gyakorlatban azonban a képviselők a téma függvényében váltják egymást²¹¹. Mostanra hagyománnyá vált az is, hogy az elnöki posztot a parlament elnöke tölti be, de erre vonatkozóan nincs jogszabályi előírás.

A Szövetségi Tanács EU-Bizottsága 21 tagú, s van ugyanennyi póttagja.

A *finn Nagybizottság* 25 tagjával és 13 póttagjával az Eduskunta legnagyobb létszámú testülete. A pártok erőssorrendben részesednek a helyeken, illetve Åland sziget parlamenti képviselőjének automatikusan jár a Nagybizottság-beli tagság. A póttagok akkor is részt vehetnek az üléseken a vitában, ha a rendes tagok is jelen vannak.

²¹¹ A Házszabály 31c(8) pontja ezt lehetővé teszi.

A testület tekintélyének oka, hogy abban általában helyet kapnak a frakcióvezetők és a szakbizottságok elnökei²¹². Erre nincs jogszabályi előírás, inkább a hagyományok alapján és a testület hírének megőrzése érdekében delegálják így a tagokat a pártok. Elvileg a bizottság elnöke lehetne ellenzéki, de általában ennek a testületnek és az Alkotmányügyi Bizottságnak az élére a kormánypártok delegálják az elnököt.

Svédországban az EU Tanácsadó Bizottság 17 tagú, s van 25 póttagja. A pártok, a két korábban tárgyalt integrációs testülethez hasonlóan, mandátumuk arányában osztoznak a bizottsági helyeken. A frakciók általában legnagyobb tekintélynek örvendő tagjaikat delegálják a testületbe, ami mutatja a bizottság magas presztízsét.

Mindhárom országgal összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy – mivel, mint láttuk, a parlamentek már a csatlakozás előtt megkülönböztetett figyelmet szenteltek az integrációs ügyeknek – az EU-bizottságokba olyan képviselők kerültek be, akik valamilyen kérdésben szaktekintélynek számítottak, vagy pedig egyéb okokból jelentős politikusok voltak. Mindezek alapján *a tagok „eurokapacitása”²¹³ magas fokú*. Ennek köszönhető, hogy e testületek a mai napig befolyásosnak számítanak. A színvonalasan érvelni tudó, hozzáértésről tanúbizonyságot tevő képviselőket a kormányok kénytelenek partnerként kezelni, s csak az ilyen felállású bizottságok remélhetik, hogy elérik: parlamentjük tényező marad az ország integrációs politikájában.

4.10. A plenáris ülés és az EU

Ausztriában a parlament plenáris ülése csak a legritkább esetben foglalkozik integrációs kérdésekkel. A törvényhozás mindhárom országban természetesen, alkotmányos feladatainak eleget téve, megerősíti a nemzetközi szerződéseket. Így került sor annak idején a csatlakozási egyezmény, valamint az Amszterdami Szerződés ratifikálására. Fontos megjegyezni, hogy ezen kérdésekben nem a Főbizottság, hanem a Külügyi

²¹² 1998-ban az Eduskunta 13 bizottsága közül 6-nak az elnöke vagy alelnöke, a 11 frakcióból pedig 6-nak a vezetője tagja a Nagybizottságnak (Jääskinen–Kivisaari 1997, p.6.).

²¹³ Az eurokapacitás kifejezést, mely a képviselők integrációs ismereteinek, szaktudásának mélységére utal, Ágh Attila használja (Ágh 1996).

Bizottság az illetékes²¹⁴. Az e megerősítéseket kötelezően megelőző plenáris vitákat leszámítva a képviselők összessége csak akkor hall integrációs ügyekről, ha valaki e témában interpellációt nyújt be vagy a demokratikus kontroll egyéb eszközével él. A négy éves tagság alatt EU ügyben még nem nyújtottak be petíciót vagy bizalmatlansági indítványt, nem állítottak fel vizsgálóbizottságot. A szóbeli kérdésfelvetés sem gyakori a témában. Haider, a Szabadságpárt vezetője az EMU harmadik szakaszának életbeléptetése előtt népi kezdeményezést indított a terv ellen. Ez nem járt sikerrel, de akkor a Nemzeti Tanács plenáris ülés keretében foglalkozott a témával. Ez a vita azonban inkább a kivételek között emlegetendő.

Finnországban, mint láttuk, a modell egyik meghatározója, hogy a munkát a bizottságokra kell alapozni, mert azok jobban tudnak alkalmazkodni a hektikus és sokszor boruló napirendű brüsszeli munkastílushoz, mint a plenáris ülés. Az alkotmány (a Parlamenti törvény 54c pontja) szerint elvileg a plenáris ülés is megtárgyalhat még az előkészítés szakaszában levő EU ügyeket, de döntést, határozatot nem fogalmazhat meg róluk; ez a Nagybizottság (illetve a Külügyi Bizottság) privilégiuma. Még sosem volt példa az 54c pont alkalmazására. A Házszabály 28a cikke szerint a plenáris ülésen ki kell hirdetni, hogy a parlament elnöke valamely EU-s témában mely bizottságo(ka)t kérte fel a véleményalkotásra, így legalább a bejelentés szintjén minden képviselő értesül a folyamatban levő ügyekről. A szaktanárságok bevonása miatt a képviselők nagyobb köre találkozik integrációs kérdésekkel, mint Ausztriában.

A plenáris ülés kompetenciáihoz tartozik, hogy a kormány köteles megválaszolni a hozzá intézett kérdést vagy interpellációt. Mivel az integrációs ügyek kezelésére jól működő eljárást vezettek be, ritkán merülnek fel uniós ügyek a plenáris ülésen. A kérdések órájában a képviselők csak azon ritka esetben intéznek a kormány képviselőjéhez integrációs témában kérdést, ha az ügynek jelentős befolyása van Finnországra nézve.

Svédországban ezzel szemben évente plenáris vitát tartanak az ország integrációs politikájáról. A másik két országhoz hasonlóan szintén adott a lehetőség integrációs

²¹⁴ Az 5. fejezetben láttuk, hogy a Főbizottság csak addig illetékes, amíg uniós dokumentum-tervezetekről van szó. Amikor már az Unió által jóváhagyott jogszabályok átültetése a feladat, akkor már a témában illetékes bizottság révén kerül az ügy a plenáris ülés elé.

témájú interpelláció, kérdés feltételéhez. Bármely szaktbizottság kezdeményezésére elvileg a plenáris ülés kiadhatna egy állásfoglalást, hogy miként cselekedjen a kormány egy bizonyos kérdésben. Egy esetleges bizalmatlansági indítványról szintén a plenáris ülés lenne hivatott dönteni. Sem integrációs témájú parlamenti állásfoglalásra, sem bizalmatlansági indítvány benyújtására eddig ebben az országban sem volt példa. A plenáris ülésnek tehát a gyakorlatban – ahogy az a finn és az osztrák törvényhozásban is történik – az évi egy vitát leszámítva nincs jelentős szerepe.

4.11. Kapcsolat a parlament többi bizottságával

Ausztriában a Külügyi Bizottság alkalomszerűen foglalkozik általános EU-kérdésekkel. A kapcsolattartást e testülettel megkönnyíti, hogy a Külügyi Bizottság legtöbb tagja a Főbizottságban is helyet foglal. A csatlakozást megelőzően ez a testület volt az integrációs ügyek gazdája, amikor a kérdéskört még külpolitikaként lehetett kezelni. A többi bizottság nem véleményez uniós tervezeteket.

Finnországban a csatlakozást megelőzően szintén a Külügyi Bizottságé volt a főszerep integrációs ügyekben. A belépéstől kezdve – mint azt az alkotmány vonatkozó részeinek ismertetésekor láttuk – a testület az illetékes a második pilléres ügyekben, valamint az EU alapító szerződéseinek módosításának, ratifikálásának törvényhozási előkészítése is az ő kompetenciájába tartozik. Az EU Általános Ügyek Tanácsa napirendjén szereplő kérdéseket a Nagybizottság és a Külügyi Bizottság közösen felügyeli, s az Európai Tanács üléseiről is téma szerint számoltatja el az egyik, illetve a másik testület a miniszterelnököt.

A finn modell egyik vezérelve, hogy a munkát a szaktbizottságok bevonására alapozzák. A közösségi jogszabály-tervezetek, dokumentumok vizsgálatát mindig az a bizottság végzi, mely az adott kérdésben illetékes, hisz csak így garantálható megfelelő szakértelem az egyes ügyek vizsgálatához. E jogosítványukat a Parlamenti törvényben garantálják (54d cikk). Az illetékes testületek véleményüket továbbítják a Nagybizottságnak, mely aztán az egész parlament nevében, a szaktbizottságok véleményét szintetizálva, esetleg korrigálva fogalmazza meg álláspontját. A szaktbizottságok maguk is kérhetnek információt a kormánytól a hatáskörükbe eső

integrációs ügyekben. Mindezek alapján *a finn törvényhozásban az uniós ügyek nem képezik egyetlen testület privilégiumát*. A szakbizottságok aktívan részt vállalnak az integrációs politikában, annak ellenére, hogy ez jelentős többletmunkával jár számukra.

Az Unió költségvetéséről szóló európai bizottsági előterjesztést például a Pénzügyi Bizottság véleményezi, majd a Nagybizottság fogalmazza meg az Eduskunta azzal kapcsolatos álláspontját.

Svédországban a szakbizottságok és az EU Ügyek Tanácsadó Bizottsága együttműködésében kezdetben voltak nehézségek²¹⁵. Maga az Alkotmányügyi Bizottság úgy foglalt állást, hogy az EU Tanácsadó Bizottság létrehozása egyáltalán nem érinti a többi bizottság hatáskörét. A testület tiltakozott az ellen is, hogy a második és harmadik pilléres ügyek tárgyalását az illetékes bizottságokra bízzák, ne pedig az EU Bizottságra. Ennek magyarázatául azt hozták fel, hogy csak így lehet a parlament Európa-politikája konzisztens, illetve hogy a kormány kötelezettségeit is egy testületre kell összpontosítani (Hegeland-Mattson 1996, p.209.).

A tagság első éve alatt szerzett tapasztalatok alapján a svéd parlamentben felismerték, nem tanácsos leszűkíteni az EU-politikába beelátók körét, illetve, hogy a szakbizottságok jobb szakértelemmel tudnak közelíteni bizonyos uniós kérdésekhez. Így aztán sikerült hatékony munkamegosztást kialakítani a Riksdagon belül. Egy téma tárgyalása a különböző állandó bizottságokban kezdődik, akik a szakmai kérdések tisztázása, a szakértők meghallgatása és javaslatuk megfogalmazása után akkor továbbítják csak az ügyet a tanácsadó bizottsághoz, ha a kérdés már fel is került az EU Tanács soron következő ülésének napirendjére. A bizottságok közötti együttműködést segíti, hogy a tanácsadó bizottság tagjai egyben más szakbizottságoknak is tagjai, és így minden állandó bizottság képviselteti magát a tanácsadó bizottságban. A szakbizottságok általában e testület ülése előtti napon üléseznek. A szakbizottságok saját maguk is kérhetnek szóbeli tájékoztatást vagy írásos információt a kormánytól integrációs ügyben.

²¹⁵ Erről Berit Löfstedt, az EU Bizottság elnökösszonya beszélt az Országgyűlés főtitkárának, 1997. decemberében. In: Az Országgyűlés munkatársainak útijelentése a finn parlamentben tett tanulmányútról, 1997. december.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy míg Ausztriában jóformán nem jutnak szerephez a szakbizottságok integrációs ügyekben, addig a két északi országban a parlamenti ellenőrzés az ő munkájukon alapszik, Finnországban teljes egészében, Svédországban pedig hasznos adalékként.

4.12. A törvényhozások hivatalai és az európai integráció

Az osztrák parlamentben - meglehetősen egyedülálló módon – egyrészt a két háznak részben közös az adminisztrációja és a kiszolgáló személyzete, másrészt nem alakítottak ki egy pártoktól független szakértői bázist. A munkatársak inkább szervezési ügyekkel foglalkoznak, jogi kérdésekben adnak tanácsot, értelmezik és követik a házszabály rendelkezéseit. Ennek következtében *az integrációs ügyekkel való foglalatosságra sem alakítottak ki külön osztályt*. A Főbizottság összesen két egyetemi végzettségű munkatárssal működik, s nincs külön EU információs, kutatási vagy dokumentációs részleg. Ez azt jelenti, hogy a két szakértőt teljes egészében leköti a beáramló információtömeg csatornázása, adatbázissá alakítása (l. 5. fejezet), a Főbizottság munkájának kialakítása, a napirend megállapítása, *s egyetlen ügygel sem tudnak tartalmilag foglalkozni*. A képviselők így inkább a pártbeli, a frakciók mellett dolgozó szakértőkre támaszkodnak integrációs ügyekben.

Az EGT, illetve az EU tagság előkészítésekor *Finnország* – a keleti piacok összeomlása nyomán – éppen a második világháború utáni időszak legrosszabb recesszióját élte át, így az állami szerveknek is csak korlátozottan álltak források a rendelkezésükre. *Az Eduskuntának így a létszám jelentős fejlesztése nélkül kellett kezdetben megbirkóznia új feladataival*. Közvetlenül a csatlakozás előtt erősítették csak meg a parlamenti hivatalokat, így például a csatlakozási tárgyalások vezető jogászát bízták meg a Nagybizottság titkárságának vezetésével. Így elegendő szellemi kapacitás áll rendelkezésre a finn törvényhozásban, nem kell a frakciók munkatársaira támaszkodniuk a képviselőknek. A Nagybizottság mellett jelenleg két további tanácsos dolgozik, három titkárnő és egy, a tájékoztatásért felelős munkatárs segítségével. A Külügyi Bizottság két tanácsossal és egy titkárnővel látja el integrációs feladatait.

1996. januárja óta az *Eduskuntának* – a dán parlamenthez hasonlóan - *saját kiküldötte van Brüsszelben*. Őt a finn EU Misszió keresztül akkreditálják, de az Európai Parlamentben biztosítanak neki irodát. Feladata a finn parlament ellátása dokumentumokkal és információkkal, továbbá az Európai Parlament és az Eduskunta együttműködésének elősegítése, a kapcsolattartás az EP képviselőkkel, a finn képviselők és munkatársak brüsszeli látogatásainak előkészítése. *Azáltal, hogy saját embere van a finn parlamentnek az Unió székhelyén, a kormánytól való függése is csökken, hisz van önálló információs bázisa.*

A Nagybizottság titkársága, a Külügyi Bizottság titkársága és a brüsszeli kiküldött együtt alkotják az Eduskunta EU-ügyi Titkárságát. Ennek feladata az eddigieken túl a parlament és az EP kapcsolatainak koordinálása, valamint az EU tagállamokkal a kapcsolattartás integrációs témában. A Nemzetközi Osztálynak nincs kompetenciája integrációs ügyekben. Mivel a szaktanárságok is fontos integrációval kapcsolatos feladatokat látnak el, munkatársaik jártasak uniós ügyekben. Ők rendszeren részt vesznek EU-s továbbképzéseken.

Fontos megjegyezni, hogy az északi országokban a képviselők maguk vállalkoznak az érdemi munka elvégzésére, így például az általuk jegyzett jelentéseket maguk is írják (Franciaországban ezzel szemben például egy egész osztály alakult a képviselők integrációs témájú jelentéseinek elkészítésére). A riportéri rendszer azonban nem honosodott meg; nem jellemző, hogy sok, nagy terjedelmű írásos anyag kerülne ki a bizottságoktól. A Nagybizottságban évente általában csak három jelentés készül. Ezeket a titkárság munkatársai írják, s a testület szavanként hagyja azokat jóvá.

Mindezek következtében ezzel a létszámmal és a jól kialakított mechanizmusokkal kiválóan működtethető a finn modell. A finn parlamenti munkatársak, osztrák kollégáikkal ellentétben, érdemi munkát is végeznek. Előkészítik a bizottsági üléseket, szakmai kérdésekben segítik a képviselők eligazodását. Túlerheltség esetén a Nagybizottság segítséget kérhet a többi bizottság stábjától. Munkájukat megkönnyíti, hogy korszerű technikát alkalmaznak a kommunikációban; a dokumentumok legnagyobb részét elektronikus úton kapják, illetve küldik²¹⁶.

²¹⁶ Rákapcsolódtak a minisztériumok között működő EURODOC adatbázisra, mely dokumentumok elektronikus rögzítésére, továbbítására és előhívására szolgál. Megtalálható benne minden, az Unióból

Finnországban a parlament aktívan kiveszi a részét a közvélemény tájékoztatásából. Ez már a csatlakozási tárgyalások alatt is így történt. A könyvtáron belül önálló EU információs részleget alakítottak ki, mely mindenki számára hozzáférhető. Az, hogy Finnországban nem következett be kiábrándulás a belépés után, igen nagy részben annak volt köszönhető, hogy a parlament aktív szerepet vállalt a csatlakozás előkészítésében, a tájékoztatásban, illetve hogy nem meggyőzni kívánt, hanem objektívan igyekezett mérlegelni az EU tagságtól várható előnyöket és hátrányokat. A parlament ezen hozzáállásának köszönhetően a legnépszerűbb intézmény lett Finnországban²¹⁷. Mindez igen tanulságos a jövőben az Unióhoz csatlakozni szándékozó országok számára.

Svédországban a bizottságok melletti stábokat nem erősítették meg az EU csatlakozás után. Az Európai Unió Ügyek Tanácsadó Bizottsága titkárságán három jogász munkatárs, egy utazásszervező, egy részmunkaidős sajtótitkár, valamint két teljes és egy részmunkaidős titkárnő dolgozik.

A svédek a finnekhez hasonlóan nagy hangsúlyt fektettek a közvélemény tájékoztatására. Ezért náluk is külön EU tájékoztatási részleg működik, valamint igen gazdag a könyvtár uniós gyűjteménye. A tájékoztató központ nemcsak a képviselőket informálja, hanem bárki kérhet tőlük tájékoztatást. Itt nyolc munkatársat foglalkoztatnak. A fő tevékenységük közé tartozik az ingyenes információs telefonszolgálat ellátása, szóróanyagok készítése, továbbá az Interneten keresztül történő tájékoztatás. Ausztriában a törvényhozás nem vállalt és vállal fel ilyen feladatokat.

4.13. Kapcsolattartás Brüsszellel és a többi tagállammal

Az osztrák parlamentnek nincs állandó képviselője Brüsszelben. Az Európai Parlamenttel főleg az osztrák EP tagok révén tartják a kapcsolatot, akik elvileg ugyan

származó és Finnországnak szánt dokumentum, valamint az összes finn hatóság ezekkel kapcsolatos anyaga (Jääskinen–Kivisaari 1997, p.17.).

²¹⁷ *Információ a finn Nagybizottság alelnökétől (Budapest, 1997. december 5.).*

nemzeti parlamenti képviselők is lehetnének (ennek nincs jogi akadály), de az első osztrák EP választások, 1996 óta erre nem volt példa. Az osztrák MEP-k tagjai maradtak a frakcióknak, azaz parlamenti kluboknak²¹⁸, s tanácskozási joggal részt vehetnek az integrációs testületek ülésein mindkét házban (a Nemzeti Tanács Hárszabálya 31c(7), a Szövetségi Tanács Hárszabálya 13b(4) cikke). Az osztrák nemzeti képviselők gyakran vesznek részt az EP bizottsági ülésein, meghallgatásain.

A Nemzeti Tanácsban egy belső rendelkezés nyomán a külkapcsolatok terén meglehetősen nagy a szigorúság: évente egy relációban csak egy bizottsági delegációt fogadnak²¹⁹.

Az *Eduskunta* a pártokon keresztül tartja a kapcsolatot a finn európai parlamenti képviselőkkel, valamint évente kétszer szemináriumot rendeznek a részvételükkel. Tavasszal Strasbourgban vagy Brüsszelben vitatják meg az Unió időszerû ügyeit, őszzel pedig a közösségi költségvetésről cserélnek eszmét Helsinkiben²²⁰. A finn MEP-k nem vehetnek részt a Nagybizottság ülésein, kivéve, ha külön meghívják őket. Az ülések jegyzőkönyvét és a napirendet azonban megkapják. A kétoldalú nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában meg kell jegyezni, hogy van egy megállapodásuk a dán, a svéd és a brit alsóházi integrációs bizottságokkal dokumentumok és információcseréjére vonatkozóan.

A Parlamenti törvény 8a cikke szerint ha egy finn képviselőt európai parlamenti képviselővé választanak, akkor nemzeti hivatalának gyakorlását EP tagsága idejére fel kell függesztenie. Feladatait személyes helyettese látja el. Ez a rendelkezés ideiglenes jellegű, s 1999-ig érvényes. Minden valószínűség szerint azután vagy nemzeti, vagy EU szinten történő szabályozással összeférhetetlen lesz a két tisztség.

A svéd parlamentnek az osztrákhoz hasonló módon nincs kiküldötte Brüsszelben. A többi tagállammal és az EP-vel főleg a COSAC és más esetenkénti rendezvények révén tartják a kapcsolatot. Elvileg az EP képviselőség és a nemzeti képviselőség összeférhető, de a gyakorlatban erre nincs példa. A szabályok szerint a bizottság

²¹⁸ *Frakció alatt itt parlamenti klubot kell érteni, mely az osztrák kétkamarás rendszer sajátossága. A klubok a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Tanács azonos párthoz tartozó képviselőit tömörítik.*

²¹⁹ *Információ a Nemzeti Tanács Nemzetközi Főosztályától, 1998. február.*

²²⁰ *Az utóbbi két évben már az őszi tanácskozást is az Unió székhelyein tartották. Információ Niilo Jämskinentől, a Nagybizottság titkárságának vezetőjétől, Budapest, 1998. március 21.*

engedélyével a svéd MEP-k részt vehetnek a tanácsadó bizottság ülésein, de erre még nem alakult ki gyakorlat.

4.14. Összegző értékelés a három EFTA ország parlamenti modelljéről

Ausztria, Finnország és Svédország az EFTA és EGT tagság révén az alkalmazkodás sok nehéz kérdését már az EU csatlakozási tárgyalások kezdete előtt megoldotta. Nem lebecsülendő azon felismerés pszichikai hatásának az értéke sem, hogy az Unió senkinek a kedvéért nem változik meg; az *acquis communautaire* kötelező erejű, az egységes piachoz tartozás megköveteli a Közösség érvényben levő szabályainak és elveinek fenntartás nélkül való elfogadását, a maximum pedig, amiről tárgyalni lehet az Unióval, az az átmeneti időszakok tartalma és hossza, a mezőgazdasági kvóták nagysága, a bázissterületek, a támogatások és néhány kivételes esetben derogáció²²¹. Ez igen fontos tanulságul szolgál a csatlakozásra pályázó közép-és kelet-európai országok, s azok parlamentjei számára.

A három állam olyan időpontban nyújtotta be csatlakozási kérelmét az Európai Közösséghez, amikor az már az Egységes Európai Okmány alapján működött, konkrét menetrend létezett az egységes piac létrehozására és küszöbön álltak az integráció elmélyítését célzó további tárgyalások. A három ország törvényhozása tehát már jóval a csatlakozás előtt világosan láthatta, hogy jogalkotási kompetenciáit, különösen gazdasági téren, elveszíti, illetve hogy ez a tevékenysége - hacsak időben nem készül fel ennek kivédésére - másolássá, átültetéssé fokozódik le. A parlamentek ráébredtek arra, hogy egyrészt a kormányok európai szinten olyan kérdésekben is döntést hozhatnak majd a csatlakozás napjától, melyek egyébként hagyományosan a parlament törvényalkotói, költségvetési és szerződéskötési illetékességébe tartoznak, másrészt hogy ezeknek a döntéseknek a megváltoztatására nekik utólag nem lesz lehetőségük.

²²¹ *A köznyelv ma Magyarországon nem tesz különbséget derogáció és átmeneti időszak között. A magyar csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatban gyakran lehet olvasni, hogy mely területen hány derogációt szándékozik kérni a kormány. Itt minden esetben átmeneti időszakot kell érteni derogáció alatt. A szó eredeti értelme azonban tartós felmentés, mentesség valamilyen EU-s szabály alól. Ilyenre pedig a magyar kormány egyáltalán nem tart igényt. Én a szövegben a derogáció kifejezést eredeti értelmében használom.*

Ebben az időszakban az Unió tagállamaira jellemző volt, hogy megnőtt a polgárok érdeklődése a Közösség iránt, egyre inkább tudni akarták, kik, miért, milyen felhatalmazás alapján és mit döntenek a sorsukról. Az EFTA parlamentek tanulhattak a tizenkét tagállamtól, hogy ők milyen módon vizsgálták felül a törvényhozásoknak eredetileg juttatott integrációs szerepet. A polgárközelibb EK tervvel jól megfért az a törekvésük, hogy ne engedjék ki kezükből teljesen az integrációs ügyeket. Ezen országok közvéleménye élénk érdeklődéssel figyelte a kormányok szándékait, s ebből is következett, hogy *idejekorán, még a csatlakozás előtt kialakították annak mechanizmusát, hogyan ellenőrzik majd a törvényhozások az integrációs ügyeket (erre a korábban EU taggá lett országok esetében nem volt példa).*

A csatlakozási kérelmek beadása mindhárom állam esetében parlamenti felhatalmazás alapján történt, s a törvényhozások útmutatót is adtak a végrehajtó hatalomnak a tárgyalások fő kérdéseiben. A kormányok mindvégig szorosan együttműködtek a törvényhozásokkal, az északi államokban nagy hangsúlyt fektettek az ellenzék bevonására, hisz felismerték: csak egységes nemzeti álláspont esetén lehetnek sikeresek az EU-val folytatott felvételi tárgyalásokon.

Ezen államokban a demokratikus kontrollnak, a társadalmi részvételnek nagy hagyománya van, ezért az EK ügyeket nem lehetett kizárólagos kormányzati hatáskörnek minősíteni. Mindezen külső és belső körülmények hatására *mindhárom ország a többi tagállamhoz képest viszonylag erős parlamenti befolyással rendelkezik, melynek nemcsak szokásjogi, hanem alkotmányos alapja van.*

Hozzá kell tenni, hogy *e három országban is jelentős szerep jutott az aktuálpolitikának,* tehát hogy mely pártok voltak hatalmon és hogy azoknak érdekük fűződött az erősebb törvényhozási ellenőrzéshez.

A finn és a svéd modell több hasonlóságot mutat egymással, mint az osztrák. Fontos tanulság, hogy a gyakorlatban a leghatékonyabb ellenőrzést a finn parlament honosította meg, annak ellenére, hogy jogszabályi felhatalmazása alapján az osztrák törvényhozásnak kellene a legerősebbnek lennie.

Az eltérő hatáskörök és hatékonyság ellenére mindhárom parlament – a többi EU tagállamhoz képest – viszonylag sikeresen ellenőrzi kormánya integrációs tevékenységét. A jó működés alappillérei a következőkben foglalhatók össze:

- A törvényhozások korán ébredtek és kezdeményezően léptek fel kormányaikkal szemben jövőbeli szerepük rendezése érdekében. Mivel már a csatlakozási tárgyalásokat is szoros ellenőrzés alatt tartották, természetes volt, hogy a belépés után is folytathatták a kontrollt. A tárgyalások alatti szerepük tehát predesztinálta későbbi befolyásukat az integrációs ügyekre.
- Nem megváltoztatni akarták a hatalmi erőviszonyokat, hanem visszaállítani, azaz a parlamentek nem a többi ág rovására akartak teret nyerni, hanem csak a csatlakozással veszélybe került kompetenciájukat kívánták megőrizni.
- A törvényhozások törekedtek arra, hogy jövőbeli szerepüknek legyen minél magasabb rendű jogszabályi alapja. A mindenkori kormány jóindulatára ugyanis, hogy majd bevonja az ügyekbe a parlamentet, nem lehet alapozni.
- A parlamentekben meglevő struktúrákra építkeztek, hogy minél zökkenőmentesebb legyen az átállás az új szerepre.
- A plenáris ülés tehermentesítése érdekében, valamint hogy jobban tudjanak alkalmazkodni a hektikus brüsszeli történésekhez, a plenáris helyett a könnyebben mobilizálható bizottságokra alapozták tevékenységüket.
- Felhagytak azzal, hogy az uniós ügyeket külpolitikaként kezeljék. A „belpolitikaiasítás” révén igyekeztek a képviselők minél szélesebb körét bevonni az integrációs ügyekbe.
- Csak úgy lehet elkerülni az információtengerbe való belefulladást, ha a modell jól működik, megvannak az információáramlás csatornái, a dokumentumok már a közösségi jogalkotás korai szakaszában eljutnak a parlamentbe, ha a képviselőket felkészült stáb segíti és rendelkezésre áll a szükséges modern technika.

- A törvényhozások aktívan kivették részüket a közvélemény felkészítéséből és tájékoztatásából. Ezáltal a törvényhozások népszerű intézményekké váltak, különösen az erre fokozott hangsúlyt fektető északi országokban.

Ezen pontokat azért volt érdemes kiemelni, mert a magyar modell felépítéséhez hasznos útmutatóul szolgálnak majd.

5. FEJEZET: KELET-KÖZÉP-EURÓPAI KITEKINTÉS

5.1. Kelet-közép-európai hangulatjelentés – a parlamentek szerepvállalását meghatározó tényezők

A függetlenségüket a kilencvenes évekre visszanyerő, demokratikus államrendet meghonosító kelet-közép-európai országok mindegyike már az átmenet elején célként tűzte maga elé az EU tagság elérését. Ez az elképzelés élvezte az elitek és a közvélemény támogatását. A belépést ellenző pártok minden országban csak marginális szerepet játszanak. A politikusok a rendszerváltás környékén még a közeli jövőben megvalósuló tervként beszéltek a csatlakozásról. Az a dilemma tehát, hogy egy csak a közelmúltban önállósuló ország miként mondhat le a visszanyert szuverenitás egy részéről, igaz, most már önszántából, eddig nem kavart nagy viharokat.

Két olyan ország estében merült csak fel a nemzeti önazonosság megőrzése érzékeny kérdésként, tehát vált egyáltalán témává, melyek önálló államiságukat csak az évtized elejére nyerték el. Szlovénia rövid háború után tudott elszakadni Jugoszláviától, s hihetetlen gyorsan sikerrel átalakította politikai és gazdasági intézményeit. Az EU csatlakozáshoz vezető első akadályt, a társulási megállapodást azonban már nem vette ilyen simán ez az állam; belpolitikai okokból (ezt l. részletesebben később) már nem övezte olyan egyöntetű konszenzus a szerződés aláírását, mint a többi országban. Szlovákiában pedig az 1998-ig kormányzó erők a kismemzeti identitás fennmaradására fektettek hangsúlyt, mintegy ezzel is kompenzálva, hogy a szlovák politikai berendezkedés nem nyerte el az Unió országainak tetszését, s ezzel a bizonytalan jövőbe tolódott az ország EU csatlakozása.

Ezen a vonalon továbbmenve természetes lett volna, ha a három balti állam, mely szintén csak a kilencvenes évek elejére vált függetlenné, nehezebben emészti meg a majdani uniós tagsággal járó szuverenitásvesztést. Oroszország közelsége azonban számukra mindennél erősebb fenyegetés; az önkéntes hatáskör-átruházás tehát mindenképp a jobbik forgatókönyv az újbóli bekebelezéshez képest.

Az Európába való visszatérést övező eufória az idők folyamán csökkent a kelet-közép-európai országokban. Az évtized közepére ugyanis egyértelművé vált, hogy a belépés

mégsem a közeljövő programja, s bizony a csatlakozásnak lesznek vesztesei is. Azt továbbra sem mondhatjuk, hogy az Unió népszerűtlenné vált volna, de a lelkesedés, a csodavárás mindenképp csökkent a régió minden tagságra pályázó államában.

Minden országra jellemző továbbá, hogy a rendszerváltó elitek a csatlakozás élharcosai, s hogy a folyamat továbbra is ezen elitek kezében van. Ez nem meglepő, hisz az európai integráció megszületésekor ugyanezt tapasztalhattuk a kontinens nyugati felén, s azóta sem vált az egységesülés ügye tömegmozgalommá. Ennek ugyanakkor megvannak a veszélyei. Több országban ígéret van arra, hogy a belépésről népszavazás dönt majd. Ha az elitek irányítják a felkészülést, s még a politikai élet összes szereplője sem rendelkezik rátekintéssel a folyamatokra, akkor a referendumok meglepő eredményeket produkálhatnak. Amennyiben a törvényhozásokat kirekesztik az információból, s kész tényként szembesülnek majd a képviselők a csatlakozás feltételeit rögzítő szerződéssel, szertefoszolhat a konszenzus, s akár a ratifikáció is elbukhat. Ennek nyomán pedig igen kellemetlen nemzetközi bonyodalom támadhat.

A szilárd kormánytöbbségre támaszkodni tudó államokban persze e szcenárió beteljesülésére kevés esély van, de attól még akár a koalíciós partnerek is megszorongathatják majd egymást a tagsághoz vezető célegyenésben. A törvényhozások ráadásul hagyományosan közvetítenek a kormány és a közvélemény között, de megfelelő tájékoztatás hiányában e funkciójuknak integrációs ügyekben nem tudnak eleget tenni.

Az már említésre került, hogy a politikai élet szereplői a kormányon kívül nem alakítottak ki integrációs profilt, tehát nemcsak a törvényhozások vannak lemaradásban. Az egyes pártok általában nem vázoltak fel saját Európa-politikát; a pártprogramokban az integráció legtöbbször mint külpolitikai cél szerepel, s a belső felkészülés gondjairól nem igazán esik szó bennük. Az európai integráció a választási kampányok során nem vált vitatémává. Emiatt vélem úgy, hogy a nagy konszenzus az uniós csatlakozásról csak időleges. Egyrészt amíg a felvétel kritériumait nem tisztázzák a felek, azaz amíg keveset tudni a csatlakozás áráról, addig könnyű támogatni a csatlakozást. A másik, hogy ha a politikai élet szereplőinek nincs információjuk, akkor a tudatlanság konszenzusáról lehet csak beszélni. A folyamat előrehaladtával, a nyertesek és vesztesek körvonalazódásával, tehát minél több információ kerül felszínre, annál

valószínűtlenebb, hogy az össznépi egyetértés fennmarad. Megítélésem szerint a konszenzus borulása nem is lenne baj; az érdemi vita egészségesebb lenne, s közelebb állna a valósághoz, mint a hozzá nem értés konszenzusa.

5.2. A kelet-közép-európai parlamentek helye az EU csatlakozás folyamatában

Az európai integráció tehát minden kelet-közép-európai államban egyelőre kevesek ügye, s azon belül is egyértelmű kormánydominancia érvényesül. Ez több okra, megfontolásra vezethető vissza²²². Az első, hogy a demokratikus átmenet nem mindenhol sima volta, a néhol tapasztalható intézményi hiányosságok miatt a legtöbb országban jónak láttak minden hatalmat a kormányok kezében összpontosítani. A második, hogy az Unió intézményei mindig is kormányokkal tárgyalnak, s magának az EU úgymond törvényhozásának, az Európai Parlamentnek a bővítési folyamatban, különösen a tárgyalási szakaszban, nem sok szerepe van. A harmadik, hogy a rendszerváltás után a legtöbb nemzeti parlament gyorsan elhasználódott, sőt diszkreditálódott. A törvényhozások oroszlánrészt vállaltak az új demokratikus jogrend kiépítésében, de eközben sok hibát követtek el, s az ott folyó politikai vita nem mindig nyerte el a polgárok tetszését. Így a legtöbb kelet-közép-európai parlament népszerűsége ma igen alacsony. Ilyen intézményt pedig nem volna szerencsés túlságosan bevonni a csatlakozási folyamatba, hisz egy ügynek a népszerűségét károsan befolyásolja egy népszerűtlen megjelenítő. Végezetül a kormányzati túlsúly mindenhol egyszerűbb megoldás volt, mint többszereplőssé tenni a folyamatot. A kormányok általában rendelkeztek többé-kevésbé felkészült szakértőgárdával, míg ez a parlamentekről nem volt elmondható. A képviselőről sem lehet állítani, hogy jártasak lettek volna uniós ügyekben (mitől is lettek volna azok). A külső szereplők (érdekképviselők, lobbyk) szintén gyengék voltak az átmenet első éveiben, s az ő bevonásukra sem volt semmiféle kényszer. *Elit-ügy, kormányzati ügy helyett országos, sok döntéshozót megmozgató ügyként kezelni a tagságra való felkészülést lassúbb és bonyolultabb folyamatot eredményezett volna.* Azt már az általános elméleti bevezető fejezetben láttuk, hogy az Unióban a demokratikusság és a hatékonyság egymással fordítottan arányos; itt is ezzel a dilemmával kell ezek szerint szembesülnünk. Mindezek következtében nem meglepő, hogy a közérdeklődés is csökkent az európai

²²² Ezt l. részletesebben Ágh Attilánál (Ágh 1996, p.17.).

integráció iránt („úgysem lehet rá hatásunk, ez az elitek összesküvése, fejünk felett eldöntenek mindent” típusú vélekedések) (Ágh 1996, p.17.).

Annak megértéséhez, hogy miért szorultak háttérbe a kelet-közép-európai törvényhozások integrációs ügyekben, meg kell vizsgálni maguknak a parlamenteknek a tevékenységét is. A legfontosabb, hogy minden államban *túlterhelt törvényhozásokkal* találkozunk. A törvénygyárkénti működés természetes következménye a rendszerváltásnak; ilyen méretű és gyorsaságú jogrend-átalakítás a világon még sehol sem történt, s ebben a legtöbb feladat a parlamentekre hárult. A törvényalkotó funkció előtérbe kerülésével a többi parlamenti feladat, mint például a végrehajtó hatalom ellenőrzése természetesen háttérbe került. A rohammunka következménye, hogy gyakran nem sikerül teljesíteni az előirányzott jogalkotási programot, illetve, hogy nagy arányban fogadnak el a parlamentek hibás, szinte azonnal módosításra szoruló törvényeket.

Meg kell jegyezni, hogy pontosan *a rendszerváltozásban játszott centrális szerepük miatt a kelet-közép-európai parlamentek nyugat-európai társaikhoz képest viszonylag erősek*²²³. Ez a megállapítás azonban nem jelenti azt, hogy a végrehajtó hatalom ezen országokban gyenge volna. Egyedül a szlovén kormány játszik meglehetősen alárendelt szerepet a törvényhozással szemben. Az Európai Megállapodás körüli viták is ezt bizonyították (Zajc 1997, p.4.).

Az EU tagállamokban láttuk, hogy a nemzeti szintén nagy befolyással rendelkező törvényhozások általában európai ügyekben is fontos szerepet játszanak. A kelet-közép-európai parlamentek azonban, nemzeti erejükhöz képest, az integráció folyamatában marginálisan vesznek csak részt.

A régió törvényhozásai, felépítésüket tekintve, tehát intézményi oldalról közelítve, általában megfelelnek a demokratikus országok parlamentjeivel szemben támasztott követelményeknek. Itt rövid idő alatt kialakultak azok a parlamenti struktúrák és eljárások, melyek más országok esetében évszázados fejlődésen mentek keresztül.

²²³ In: Ágh Attila „A parlamentek szerepe az európai integráció és a bővítés folyamatában” c. konferencián, Bécs, 1996. március 15-17.

Intézményi problémák helyett tehát inkább funkcionális gondokkal találkozunk a kelet-közép-európai törvényhozásokban²²⁴.

5.3. Az egyes kelet-közép-európai parlamentek integrációs tevékenysége

A régió minden törvényhozása az *Európai Megállapodás* kapcsán kötelezően foglalkozott integrációs ügyekkel. Ezek az eljárások a nemzetközi szerződések megerősítésére vonatkozó szabályok szerint zajlottak, s *egyedül Szlovéniában keltett politikai feszültséget a kérdéskör*. Egy régi olasz-szlovén vitában²²⁵ szerzett sérelmeire hivatkozva Olaszország ugyanis nem akarta beleegyezését adni a társulási szerződés megkötéséhez, s ez nemcsak Olaszország-, hanem EU-ellenes visszhangot váltott ki Szlovéniában. Maga az aláírás is így több éven át húzódott, s végül a volt jugoszláv tagköztársaság kénytelen volt meghajolni az Unió kívánalmai előtt²²⁶. A megerősítés parlamenti eljárása is sokkal tovább tartott a szokásosnál, egyrészt a téma nyomán keletkezett belpolitikai vita miatt, másrészt mert az elért kompromisszum csak alkotmánymódosítással volt törvénybe iktatható. Így a szlovén parlament az Unióval összefüggésben volt kénytelen először hozzányúlni 1991-es alaptörvényéhez. Mind az alkotmány-változtatás, mind a társulási megállapodás azután következő ratifikálása nagy vita árán született meg 1997. júliusában, s a megállapodás utolsóként, 1999. januárjában lépett csak életbe²²⁷. Ez a lecke azonban nem volt eredménytelen: *a szlovén parlament mára a régió uniós ügyekre legjobban odafigyelő törvényhozása lett*, s a kormány kötelezettséget vállalt arra is, hogy a belépésről népszavazás dönt majd. A régió összes többi államában, ahol a megerősítés lefutott ügynek számított, s mindenhol beérték egy gyors vitával, nem volt készítésük a képviselőknek a nagyobb kontroll bevezetésére.

²²⁴ Ezzel részletesebben foglalkozik Ilonszki Gabriella (Ilonszki 1996).

²²⁵ A második világháború után a Jugoszláviához került területeken élő külföldiek javainak kisajátításáról zajlott a vita (Zajc 1997, p.5.).

²²⁶ A társulási szerződésbe bekerült, hogy kölcsönösségi alapon az uniós állampolgárok három év helybenlakás után jogosultak földtulajdon vásárlására Szlovéniában (Zajc 1997, p.6.).

²²⁷ Az első társulási megállapodásokat a Közösség 1991. decemberében kötötte Lengyelországgal, Magyarországgal és Csehszlovákiával. Az előbbi kettővel aláírt szerződés 1994. februárjában lépett életbe; Csehszlovákia felbomlása miatt azonban az utóbbival aláírtat újra kellett tárgyalni, s az csak 1995-ben lett hatályos, az időközben letárgyalt román és bolgár egyezményrel együtt. A három balti állammal függetlenségük elnyerése után indult meg a tárgyalás, s az aláírásra 1995. júniusában került sor. Európai Megállapodásuk 1997 óta érvényes.

A társulási szerződés megerősítésén túl „kötelező jellegű” uniós feladatuk nem volt a kelet-közép-európai törvényhozásoknak; rájuk lett bízva, hogy milyen jogosítványokat harcolnak ki maguknak. Arról a közös vonásról azonban még meg kell emlékezni, hogy minden törvényhozás létrehozta az európai megállapodás értelmében delegációját az Európai Parlamenttel közös vegyesbizottságba, mint a társulás parlamenti intézményét²²⁸.

Az egyes modellek közös meghatározottságáról az előző alfejezetben már esett szó. Említésre került, hogy viszonylag erős parlamentekkel állunk szemben, s ennek megfelelően elvileg a mára már mindenhol létrehozott integrációs bizottságok is jelentős jogkörrel rendelkeznek: törvényt kezdeményezhetnek, kormányelőterjesztéseket vitathatnak meg, ellenőrizhetik a végrehajtó hatalom tevékenységét (Ilonszki 1996, p.15.). Olyan különbségeket, mint az EU tagállami törvényhozások integrációs testületei között, nem fedezhetünk fel, de csíráiban már itt is jelentkezik néhány eltérés. Ezek megtalálásához, az egyes modellek értékeléséhez itt is – ahogy az a 3.5. fejezetben történt – megadok bizonyos szempontokat.

5.3.1. Az integrációs bizottságok típusai és létrehozásuk éve

Elsőként a régióban a magyar Országgyűlés és a lengyel Szejm alakított testületet az integrációs ügyekkel való foglalatosságra, már 1992-ben. A magyar Európai Közöségi Ügyek Bizottsága és a lengyel Európai Megállapodás Bizottsága különbizottságként működött. Ez Magyarországon, mint arról részletesen szó lesz a következő fejezetben, nem jelentett lényeges különbséget az állandó bizottságok kompetenciájához képest, de lengyel megfelelője meglehetősen rendszertelenül és befolyás nélkül működött, s a törvényalkotással nem is foglalkozhatott. 1993-ban a lengyel Szenátus Külgazdasági, illetve Külügyi Bizottsága közös albizottságot hozott létre az Unió ügyeinek vizsgálatára. A többi ország példájukat közép-európai időszámításban nagy, azaz pár éves késéssel követte; Romániában a törvényhozás két háza közös bizottsága 1995. júniusában alakult meg. Ugyanebben az évben Lettország, 1996-ban Bulgária²²⁹,

²²⁸ Ezek a magyar fejezetben kerülnek majd részletesebb kifejtésre.

²²⁹ Bulgária esetében helyesebb azt mondani, hogy a Külügyi Bizottság hatásköre 1996. januárjában bővült ki az integrációs ügyek felügyeletével.

Szlovénia és Szlovákia, 1997-ben pedig Észtország és Litvánia hozott létre integrációs bizottságot. Az 1997-es lengyel választások után a Szejm-beli bizottság nevét Európai Integrációs Bizottságra változtatták, s státuszát megerősítették. A Szenátus felszámolta EU-ügyi albizottságát, s a Külügyi Bizottsághoz csapta az integrációs ügyeket (Külügyi és Európai Integrációs Bizottság).

A felsorolásból egyedül Csehország hiányzik: itt 1998. nyaráig, tehát a legutolsó választásokig nem is létezett ilyen testület a törvényhozásban. 1993-ban a többi országhoz hasonlóan itt is felállt az állandó delegáció az EP-vel való kapcsolattartásra, melynek tevékenysége abból állt, hogy a vegyesbizottsági találkozók előtt tartott félévente egy-egy ülést. A Képviselőházban a Külügyi Bizottság, a Szenátusban a Kül-, Védelmi és Biztonságpolitikai Bizottság látta el az uniós feladatokat, valamint elvileg minden szakbizottság a hatáskörébe eső ügyeket. Ennek oka a cseh belpolitikai helyzetben keresendő. 1996-ig az erőskezű Klaus-kormány mindent igyekezett a saját hatáskörébe összpontosítani. Ez nem fért volna össze azzal, hogy a parlament beleszóljon az egyik olyan kulcsterület irányításába, mint amilyen az európai integráció. 1996-ban Klaus pártja elvesztette többségét, s kisebbségből kormányozva már nem tudott minden területet maga alá gyűrti. A két éven át tervezett változások²³⁰ az 1998-as választások utánra értek be: A szociáldemokrata többségű törvényhozásban ekkor alakult meg a Képviselőház EU bizottsága, valamint a Szenátusban egy albizottság mindazon feladatok ellátására, melyeket a többi társult országban a parlamentek már pár éve birkóznak.

Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy az integrációs bizottságok mára minden régióbeli parlamentben teret nyertek. A legtöbb helyen ma már állandó bizottságként működnek, a szakbizottságokéhoz hasonló jogosítványokkal. A négy kétkamarás törvényhozás közül egyben működik csak közös bizottság integrációs ügyekben. Egyedül Bulgáriában és a lengyel Szenátusban választották azt a megoldást, hogy a külügyi bizottságokat ruházzák fel az Európa-politika felügyeletével.

²³⁰ Az egyik elképzelés az volt, hogy a meglehetősen funkciótlan Szenátust bízzák meg azzal, hogy tartsa az integrációs politikát kontroll alatt. Ezzel legalább igazolni tudta volna a cseh felsőház a létjogosultságát (Reschová 1996, p.10.). A másik terv megvalósulása esetén a két ház közös bizottságot működtetett volna az EU ügyek nyomon követésére (in: *The Specialised Committees on European Affairs in the Parliaments of the Member States and the Applicant Countries*, European Parliament, DG for Committees and Delegations, September 1998, pp. 114-116.).

A bizottság-alakítás dátumával kapcsolatban meg kell jegyezni: az, hogy egy testület papíron már évek óta létezik, még nem jelenti, hogy működik is. A legnagyobb múltra visszatekintő magyar és lengyel bizottság valóban tevékenykedik 1992 óta, s a többi ország bevallottan tanult példájukból²³¹. A szlovák bizottság azonban hiába alakult meg 1996-ban, az 1998. őszi választásokig jóformán nem is ülésezett²³².

5.3.2. Az integrációs bizottságok összetétele, ülésezési rendje

Az integrációs testületek létszámukban általában nem tűnnek ki a szakbizottságok közül; egyedül a lett Európai Ügyek Bizottsága dicsekedhet azzal, hogy a parlament legnagyobb testülete. A bizottságok összetétele leképezi a plenáris ülés mandátummegoszlását a pártok között. A legtöbb országban nem zárják ki, hogy ellenzéki párt képviselője legyen az integrációs bizottság elnöke. A régió országaira is igaz az a megállapítás, hogy sok függ az elnök személyétől és a tagok aktivitásától. A magyar testület 1994-1998 között, a szlovén pedig 1996 óta nagyobb ismertségre és presztízssre tett szert annak köszönhetően, hogy jeles személyiségek irányították (irányítják) a munkáját (Szlovéniában Peterle volt külügyminiszter). Szlovéniában ráadásul a bizottság tagsága más bizottságok elnökeiből, alelnökeiből áll.

Érdekes személyi vonatkozás, hogy Szlovákiában 1998-ig az integrációs bizottság alelnöke (természetesen kormánypárti képviselő) részt vehetett az Európai Integrációs Tanács nevű kormány szerv ülésein. Erre más országokban nem volt példa.

A legfontosabb, a bizottságok összetételével kapcsolatos megfigyelés, hogy a kelet-közép-európai régió törvényhozásaiban igen magas a fluktuáció, s ez igaz magukra az integrációs bizottságokra is. Ez azt jelenti, hogy az egyébként sem túl felkészült, de a parlamenti ciklus alatt az uniós ügyekbe valamennyire beletanult képviselők helyét újat veszik át, akik általában közel sem szakértői a területnek. Ez a folytonosság-hiány mind a munka intenzitásában, mind annak minőségében problémákat okoz.

²³¹ Popescu román szenátor 1994-ben külön ellátogatott Budapestre, hogy tájékozódjon az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága működéséről. Az ésszt törvényhozás több alkalommal kért információt a magyar modelltől. Forrás: Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága.

²³² Forrás: Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága.

A régió integrációs bizottságai általában hetente üléseznek, illetve alkalmazkodva a parlament ülésezési rendjéhez (Lengyelországban havonta kétszer, Szlovéniában a hónap első két hetében, az ún. bizottsági heteken). Bulgária kivételével az ülések nyilvánosak, hacsak valamilyen különleges ok miatt nem rendelnek el alkalomszerűen zárt ülést.

5.3.3. A bizottságok feladatai

A kelet-közép-európai országok integrációs bizottságairól azt szokták mondani, hogy általában a parlamentek leggyengébb és legjelentéktlenebb szervei, amelyek nem képesek arra, hogy ténylegesen kontrollálják a kormányok EU-politikáját (Ágh 1996, p.21.). Ez a kijelentés kevés kivétellel igaz volt a startra, de ma már szükség van arra, hogy némileg árnyaltabb képet adjunk.

A testületek feladatkörét a legtöbb országban nem rögzíti külön jogszabály; a többi parlamenti bizottságra vonatkozó normák, tehát az alkotmány, a házszabály és a testület saját ügyrendje az irányadó. Észtországban azonban a bizottság felállításáról szóló parlamenti határozat a testület feladatkörét is megszabja; Szlovéniában pedig a parlamenti bizottságok szerepéről szóló ún. dekrétum teszi ugyanezt. Mindezek következtében az integrációs bizottságok tevékenysége, feladatköre a gyakorlatban alakul, s általános tendenciaként szélesedik.

Elvileg mindegyik testület ellenőrzi a kormányt, azaz meghallgatásokat szervez az integráció szakkérdéseiben az illetékes miniszter jelenlétében, megfogalmazhat ajánlást a végrehajtó hatalom felé, a kormányt nem kötő határozatot hozhat, javasolhatja, hogy valamely kérdést a plenáris ülés tárgyaljon meg. Aszerint azonban már van különbség közöttük, hogy a törvényalkotásban részt vehetnek-e.

Jogosítványaikkal a bizottságok eltérő módon élnek: a lengyel, az észt, a magyar és a szlovén bizottság használja is hatásköreit, a többi testület inkább csak esetlegesen. A négy országban a bizottságok már ismertségre és presztízszre is szert tettek tevékenységükkel.

Sehol sem találkozunk olyan modellel, mely szerint a kormánynak bármilyen döntés meghozatala előtt konzultálnia kellene a törvényhozással. *A végrehajtó hatalom ellenőrzése tehát még a jól működő mechanizmusok esetében is mindig ex-post jellegű.*

A legrégebb óta a kormány Európa-politikáját ellenőrző két országban, Lengyelországban és Magyarországon *a végrehajtó hatalomnak évente jelentenie kell a törvényhozásnak az ország EU integrációjának helyzetéről.* Ez rákényszeríti a kormányt a számadásra, valamint a parlamentet is arra, hogy a témakört napirendre tűzze. Ezek a jelentések többnyire az integrációs bizottságok elé kerülnek, s nem feltétlenül tartanak róluk plenáris vitát.

Végezetül fontos lenne, hogy a kelet-közép-európai parlamenti integrációs bizottságok *kommunikációs feladatokat* vállaljanak fel. Tagjaiknak a téma szakértőiként részt kellene venniük az integrációs ügyek népszerűsítésében, s elő kellene mozdítaniuk, hogy a választópolgárok hiteles információkhoz jussanak az EU csatlakozásról. A gyakorlatban azonban - jóllehet mindegyik testület elismeri ezen tennivaló szükségességét – egyetlen integrációs bizottság sem alakított ki erre vonatkozóan stratégiát. Kommunikációs feladatokat tehát csak alkalmasszerűen látnak el.

5.3.4. Jogharmonizáció

Az EU csatlakozásra készülő országok parlamentjeinek a legfontosabb feladata a jogharmonizáció nyomon követése lenne. A törvényhozásoknak tudatában kellene lenniük annak, a jogi kompatibilitásra törekvés milyen következményekkel jár az országra nézve, mi annak az ára. Ez az a szakterülete az európai integrációnak, mely igazi parlamenti munka. Ha egy parlament EU-bizottsága a jogi adaptációnak nem szentel figyelmet, akkor nem válhat az Európa-politika tényezőjévé, hisz a saját legnyilvánvalóbb feladatát nem látja el. A tíz kelet-közép-európai felvételre pályázó ország közül négyben, Lengyelországban, Magyarországon, Észtországban és Szlovéniában a kormánynak jogszabályban lefektetett köteleessége²³³, hogy a parlament

²³³ *Lengyelországban és Magyarországon a jogalkotási törvényben, Szlovéniában a kormány eljárási rendjében szerepel ez a kitétel.*

elé terjesztett jogszabály-tervezetekhez mellékeljen egy magyarázatot arról, hogy a javaslat összhangban van-e a közösségi joggal. A négy ország törvényhozása közül egyik sem használ ki minden lehetőséget a parlament elé kerülő tervezetek e szempontból való vizsgálatára. Mint látni fogjuk, a magyar modellnek pont a jogharmonizációs tevékenység a leggyengébb oldala. Lengyelországban a helyzet kedvezőbb: 1994 és 1996 között 1162 javaslatról fogalmazott meg véleményt az Európai Megállapodás Bizottsága, s 12-t az EK kompatibilitás szempontjából nem talált megfelelőnek²³⁴. Hasonló alaposságú „scrutiny”-val sehol máshol nem találkozhattunk.

Az ilyen kötelezettséget nem vállaló Csehországban és Szlovákiában korábban az alkotmányügyi bizottságok hatáskörébe utalták a jogharmonizáció nyomon követését. Csehországban, mint láttuk, 1998. nyaráig nem is létezett integrációs bizottság, Szlovákiában pedig gyakorlatilag nem működött, így nem volt véletlen, hogy ezt a megoldást választották.

Itt kell azt is megjegyezni, hogy a mai napig csak Lengyelországban kezdődött meg a gondolkodás arról, hogyan lehet majd megteremteni az uniós csatlakozás belső jogszabályi feltételeit. A magyar alkotmányreform, mint arról később lesz szó, kifulladt, de addig is csak érintőlegesen foglalkozott e kérdéssel. Lengyelországban azonban az 1997-es új alkotmányba már beillesztettek egy olyan cikkelyt, mely már az esetleges EU tagság fényében készült. E cikk lehetővé teszi a nemzetközi szervezetre történő önkéntes szuverenitás-átruházást. Az e megfogalmazásról szóló vita kapcsán annak idején felmerült, hogy majd a törvényhozás integrációs szerepét is jó lenne a későbbiekben rögzíteni²³⁵.

5.3.5. A parlament többi testülete és az integráció

Ahogy EU tagállamok integrációs bizottságainak vizsgálatakor is felmerült, vajon e testületek mennyire végzik elszigetelten tevékenységüket az egyes parlamenteken belül, úgy a kelet-közép-európai régióban is fontos, ha nem fontosabb kérdés, hogy a

²³⁴ Irina Jackievitcz előadása Prágában „A közép-európai parlamentek szerepe az európai integráció folyamatában” c. konferencián (1997. szeptember 12-14.).

²³⁵ *Ibid.*

törvényhozás egésze hogyan tájékozik uniós ügyekben, és mekkora befolyással rendelkezik.

Azokban a törvényhozásokban, melyekben nem létezett vagy csak papíron működött integrációs bizottság, ott elvileg a szakbizottságoknak volt a feladata a szakterületükhöz tartozó uniós ügyek áttekintése. Ez egyedül Szlovéniában működött; az Európai Ügyek Bizottságának elődje, a Külügyi és a Gazdasági Bizottság által létrehozott Európai Ügyek Csoportja 1995-től koordinálta a szakbizottságok integrációs tevékenységét, s ezt a hagyományt a mai bizottság is folytatja. Csehországban, integrációs bizottság hiányában a szakbizottságoknak öntevékenyen kellett volna felvállalniuk az EU-politika rájuk eső részét, de ez jóformán nemvalósult meg. Magyarországon a szakbizottságok uniós albizottságai egy kivételével leginkább csak dekorációs célokat szolgáltak. Észtországban a jogharmonizációt is a szakbizottságok hatáskörébe utalták; összehangoló tevékenység e munkához nem létezett. Mindezek következtében azt mondhatjuk, a szakbizottságok integrációs szerepvállalása eddig minimális volt a régióban.

A külügyi bizottságok uniós tevékenysége az EU tagállamokban is problematikus. A kelet-közép-európai országok közül is csak néhányban sikerült pontosan meghúzni a kompetenciák közötti határvonalat (például Észtországban és Szlovéniában). Ez egyrészt adódik a parlamenti bizottságok szokásos hatáskör-féltéséből, másrészt abból, hogy a kevés külpolitikához értő képviselő nem szeretne kirekesztve lenni a terület valamely részkeréséből.

Pontosan amiatt, hogy kevés az idegen nyelvet beszélő külpolitikus képviselő, *az integrációs és a külügyi bizottságok tagsága között gyakori az átfedés.* Csehországban 1993 és 1996 között az állandó EP delegáció és a Külügyi Bizottság perszónálunió alatt működött. Észtországban a Külügyi Bizottság elnöke az Európai Ügyek Bizottsága alelnöke.

A plenáris ülések eddig nem sok integrációs feladatot vállaltak fel. Az említett ratifikációs vitákon túl egyik törvényhozásra sem jellemző, hogy állandóan uniós kérdéseket tűzne napirendre. Az Európa-politikai kérdések, interpellációk sem gyakoriak (bár Észtországban többször volt már rá példa). Rendszeres uniós viták tehát

nincsenek, de alkalomszerűen a kormányok már megmérettettek a plénumok előtt néhány országban. Észtországban, a mára az egyik legaktívabbá vált parlamentben 1998. nyarán három napos plenáris vitát tartottak a csatlakozás előrehaladásáról. Szlovéniában teljes ülésen vitatták meg a közelmúltban a képviselők a taggá válás stratégiáját, valamint elemezték az ország felkészültségét. Magyarország e téren nem büszkélkedhet; 1994 óta egyetlen egyszer sem került sor hasonló eseményre.

A három EFTA országban látottak alapján feltételezhetjük volna, hogy a ma tagságra pályázó államokban a csatlakozási kérelem benyújtása, illetve a tárgyalások megkezdése parlamenti felhatalmazással történik. A valóságban azonban *egyedül Magyarország fogadott el parlamenti határozatot annak idején a kérelem benyújtásáról, a tárgyaláskezdéshez mandátumot pedig egyetlen parlament sem adott.* Lettországon kívül a pártok képviselőivel azért, tehát parlamenten kívül, történt egyeztetés. Észtországban a már említett három napos vitát azzal a konklúzióval zárták, hogy „a parlamenti tárgyalási mandátum kérdése még idő előtti”²³⁶. (Ez a megállapítás számomra nehezen értelmezhető – talán a tárgyalások lezárulásának idejére lesz a kérdés időszerű?)

Ez azt jelenti, hogy *az öt jelenleg felvételi tárgyalást folytató kelet-közép-európai ország parlamentje semmilyen útmutatóval nem szolgált a kormánynak, a tárgyalásokról maximum ex-post információkat kap, s abba érdemi beleszólása nincs (bár észt megítélés szerint a kormánnyal folytatott konzultációk eredményét a tárgyalók beépítik a stratégiájukba*²³⁷). A tárgyalás, mint arról már volt szó, a kormányok dolga, de a parlamenti egyeztetés kihagyása, a bevezetőben vázoltak következtében, később visszaüthet. Egyetlen országban sem szabályozták tehát a törvényhozások szerepét a csatlakozási tárgyalások idejére; az információ-szolgáltatás is kizárólag a végrehajtó hatalmak jóindulatán múlik.

A törvényhozások maguk, Magyarországot leszámítva, nem is harcoltak ezen jogosítványokért, tehát a politikai akarat is hiányzott, s nemcsak a kormányok együttműködési készségével volt baj.

²³⁶ Erről Tunne Kelam, az észt Európai Ügyek Bizottsága elnöke beszélt Ljubljanában 1998. november 12-én a társult országok integrációs bizottsági elnökei első találkozásán (Juhász 1998b, p.2.).

²³⁷ Ibid.

5.3.6. Kapcsolatok az Európai Parlamenttel, a vegyesbizottságok működése

Amint arról már volt szó, a társulási szerződések nyomán minden kelet-közép-európai országban felállításra kerültek az ún. vegyesbizottságok, a felvételre pályázó országok és az Európai Parlament egyenlő számú képviselőiből. Korábban az ún. interparlamentáris delegációk révén ápolta az EP a kapcsolatokat a régió törvényhozásaival, a csehszlovák, lengyel és magyar delegációkon túl, takarékosági megfontolásból, az országok nem kis sérelmére, közös delegációt működtetett a Romániával, Bulgáriával és Albániával (!), valamint a három balti országgal folytatott párbeszéd intézményeként.

A vegyesbizottságok működése – tekintettel arra, hogy az európai megállapodások folyamatosan léptek életbe -, eltérő hosszúságú múltra tekint vissza. A magyar és a lengyel testület már több mint tíz ülést élt meg, a szlovén viszont csak mostanában tud megalakulni. *A vegyesbizottságok fő előnye, hogy az Európai Parlamenttel való együttműködést jól megtanulhatták a régió képviselői.* Közelebbről megismerkedhettek az Unió intézményeinek működésével, a tárgyalópartnerek megszűntek fiktív személyek és szervek lenni. Az Európai Parlament e szoros kapcsolattartás révén realitásabb képet kaphatott ezen országok helyzetéről, s a köztük levő különbségek is mind nyilvánvalóbbak lettek²³⁸. Szó nincs arról, hogy a vegyesbizottságok hatékony szervek lennének. A legjellemzőbb rájuk a képviselők felkészültségének egyenetlensége – az EP oldal soha nem vette olyan komolyan ezt a munkát, mint az erre jobban rákényszerülő kelet-közép-európaiak. Ezért tartom tehát működésük legnagyobb hozadékának az idegen nyelven való kommunikálás elsajátítását és az ismeretszerzést.

Szlovákia esetében annyiban más a helyzet, hogy itt a vegyesbizottság valóban fontos szerepet töltött be a Meciar-kormány alatt. Az Európai Parlament által szövegezett ajánlásában a testület többször fogalmazott meg konkrét követelményeket Szlovákiával szemben. A testületnek tehát – jóllehet az EP oldal révén - igazi politika-alakító funkciója lett.

²³⁸ Ennek azért van jelentősége, mert az Európai Parlamentben a többség még mindig hajlamos néha összemosni a felvételre pályázó országokat.

A vegyesbizottságok régióbeli fele Magyarország, Románia és Észtország esetében ugyanaz, mint a törvényhozás EU-ügyi bizottsága. A többi államban is erős átfedés van a vegyesbizottsági delegáció és az integrációs bizottság tagsága között. Ahol a bizottságok maguk adják a vegyesbizottság nemzeti oldalát, ott általában a képviselők felkészültebbek, mint ahol ők nem tagjai az EU ügyekre szakosodott hazai testületnek. Igaz, ez esetben viszont több képviselőnek van esélye európai ügyekkel foglalkozni.

5.3.7. Az integrációs bizottságok külkapcsolatai

A legtöbb országban az integrációs bizottságok fokozatosan fejlesztették ki nemzetközi kapcsolataikat. Az Európai Parlamenttel ápoltt viszonyon túl felvették a kapcsolatot a tagállamok EU-ügyi bizottságaival. E téren Magyarország úttörő szerepet játszott. 1997. őszétől pedig a COSAC munkájában is részt vehetnek megfigyelőként²³⁹.

Kétoldalú alapon egymással is folytatnak párbeszédet a felvételre pályázó országok törvényhozásai. Az Országgyűlés még 1994. decemberében megrendezte a visegrádi országok és Szlovénia integrációs bizottságai első tanácskozását, de annak 1998. őszéig - a résztvevők lelkesedése és ígéretei ellenére - nem volt folytatása. Ekkor az ambiciózus szlovén elnök kezdeményezésére Ljubljánában megtartották a már tárgyaló országok integrációs bizottságainak első találkozóját. Ezen megerősítették, hogy a nemzeti parlamenteknek fontos szerepük van az Unió demokratikus legitimitásában, növelni kellene az integrációs bizottságok befolyását és fokozniuk kellene az együttműködést²⁴⁰. E kijelentés komolyságát csak az vonja kétségbe, hogy – mint láttuk – a parlamentek maguk nem tesznek meg mindent annak érdekében, hogy nőjön a súlyuk integrációs ügyekben.

²³⁹ A magyar fejezetben részletesebben lesz szó arról, hogy a COSAC eljárási szabályai szerint minden tárgyalást kezdő ország automatikusan megfigyelő státuszt kap a COSAC-ban. A kelet.-közép-európaiak közül egyelőre csak öt állam tárgyal, de a különbségtétel elkerülése végett minden jelölt ország jelen lehet a tanácskozásokon megfigyelőként.

²⁴⁰ In: *The final statement of the 1st Meeting of the Chairmen of the Committees dealing with European Affairs at National Parliaments of Slovenia, the Czech Republic, Poland, Estonia, Hungary and Cyprus.*

5.3.8. Eurokapacitás, parlamenti szakértői gárda

Eurokapacitás alatt, mint arról már volt szó, azt értem, a képviselők mennyire szakértői az uniós ügyeknek, mennyire tekintik a kérdést szívügyüknek, s mennyire képesek feladataikat színvonalasan ellátni. Ehhez a megfelelő szakképzettségen túl az idegen nyelvek tudása is hozzátartozik. Összességében azt mondhatjuk, a kelet-közép-európai parlamenti képviselők eurokapacitása alacsony. A magas fluktuáció csak ront a helyzeten. Természetesen vannak eltérések az egyes parlamentek között, de kiugróan egyik államban sem jobb a helyzet. A képviselők képzése sem megoldott igazán egyik törvényhozásban sem.

Ezen a problémán sokat segítené, ha a parlamenti stábok lennének magasan kvalifikáltak és állandóak. A lassan egy évtizede tartó felkészülés alatt minden törvényhozás igyekezett megfelelő szakembereket alkalmazni, de a helyzet még mindig nem kielégítő. A több nyelvet beszélő, többdiplomás munkatársakat ugyanis nehéz megtartaniuk a parlamenteknek az anyagi kondíciók miatt. Ráadásul a meglévő munkatársak sem megfelelő struktúrában dolgoznak: az EU tagállamokban, láttuk, hogy az integrációs ügyeket hivatali szinten is elválasztják a nemzetközi kapcsolatoktól. A régió törvényhozásaiban ugyanakkor az integrációs szakértők vagy a nemzetközi osztály, vagy az integrációs bizottság titkársága kebelében dolgoznak, esetleg itt is, ott is. Az erők koncentrálása helyett tehát erőforrás-pazarlást láthatunk.

A jogharmonizáció színvonalas parlamenti felügyeletéhez elengedhetetlen volna EK jogban jártas jogászokat alkalmazni. Néhány országban erre már létrehoztak külön osztályt (Csehország, Szlovénia), de a legtöbb törvényhozásban ez még hiányzik. Jogászok vannak ugyan e célra, de nincs szisztematikus munkavégzés.

Hasonló a helyzet az integrációs kutatásokkal és dokumentációval. Ezek kiépítése nélkül a képviselői munkát sincs mire alapozni. Egyelőre Lettországból működik EU dokumentációs részleg, valamint a cseh és lengyel törvényhozásban indultak meg ezzel kapcsolatban munkák.

5.4. A kelet-közép-európai parlamentek integrációs szerepvállalásának értékelése

A látottak alapján azt a következtetést szűrhetjük le, hogy a kelet-közép-európai törvényhozások nincsenek igazán tudatában sem feladataiknak, sem annak, hogy munkájuknak milyen jelentősége lenne. *Az integráció csak kevesek ügye e parlamentekben.* A legkézenfekvőbb funkciójukat, a jogharmonizáció felügyeletét nem látják el a kívánt színvonalon. *Mindezzel a legfőbb probléma az, hogy – mint az a három EFTA országnál már említésre került – a csatlakozási tárgyalások idejére választott modell predesztinálja a törvényhozások későbbi, tehát a tagság elnyerése utáni szerepét.* Az, hogy a régió parlamentjei most elszalasztották rögzíteni jogosítványaikat a kormánnyal szemben a tárgyalások idejére, azzal járhat, hogy a jövőben a legkisebb befolyásért is nagyon meg kell majd küzdeniük. Parlamenti szerepvállalás nélkül megkérdőjelezhető a csatlakozási folyamat demokratikus legitimitása, s ez a végrehajtó hatalomra is visszaüthet a későbbiekben (ratifikációs nehézségek, szoros népszavazási eredmény, információhiány miatti csalódás a belépés után).

Az egyes országok között ezen általánosan negatív jellemzésen túl azért érdemes és lehetséges különbséget tenni. A legelőször ébredő lengyel és különösen a magyar törvényhozás eddig a legtöbbet tette, de úgy tűnik, a továbblépéshez elfogyott mind a szándék, mind az energia (a tárgyalások megindulásakor már nem törekedtek hangsúlyosabb szerepre). Az objektív körülmények következtében később kezdő észt és szlovén törvényhozás mára sokat ledolgozott hátrányából, s például a tárgyalásokhoz kapcsolódóan eddig e két parlament tudja a legtöbbet felmutatni. Nagy fejlődésről tett tanúbizonyságot a lett és a litván törvényhozás. A román és a bolgár képviselők integrációs tevékenysége középszintű. A cseh és a szlovák parlament valójában 1998 óta koncentrált EU ügyekre, így az ő tevékenységüket még korai értékelni.

Az EU tagállamok integrációs bizottságaihoz képest a régió-beli testületek informálisabban és rendszertelenebbül működnek, s mindenhol csak ex-post kontrollt tudnak megvalósítani. Nagy gond a politikai akarat és sokszor a hozzáértés hiánya (kis eurokapacitás).

A régió törvényhozásainak tanulmányozniuk kellene az EU tagállamokban felhalmozott tapasztalatokat. Meg kellene vizsgálniuk, mi adaptálható az ott meghonosított modellekből. Mindehhez azonban – ahogy az EU országokban is láttuk – leginkább politikai akaratra lenne szükség. Amíg ezek a parlamentek nem ismerik fel, hogy meg kell védeni érdekeiket, meg kell őrizni befolyásukat, mert különben eljelentéktelenednek, addig nem várható változás a kormányok Európa-politikájának ellenőrzése terén. A szabad kéz adással fennáll annak a veszélye, hogy a harmadik évezred elején az újonnan csatlakozó országok parlamentjeinek felkészültsége nem az 1995-ben belépett államokéhoz fog hasonlítani, hanem a Közösség 1957-es létrehozásakor állapotok fognak visszaköszönni, vagy a mediterrán bővítés parlamenti scénáriója ismétlődik meg. Nehezen megjósolható, hogy az elszalasztott lehetőséggel mennyi év után sikerül majd élni, azaz hány évvel a tagság elérése után alakul majd csak ki a kelet-közép-európai országokban az integrációs ügyek feletti kontrollnak a mai EU-tagállamokban látott szintje.

6. FEJEZET: A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉS ÉS AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ²⁴¹

A tagállami modellek és a kelet-közép-európai kitekintő után bemutatom, a magyar Országgyűlés milyen tényezők hatására és miképp foglalkozott eddig integrációs ügyekkel, majd pedig megkísérlem felvázolni, megítélésem szerint az EU tagság elérése után milyen parlamenti ellenőrző mechanizmust kellene meghonosítani Magyarországon Európa-politikai kérdésekben.

Úgy látom, ahogy az egész régióban, úgy nálunk is *erős kormányzati túlsúly érvényesül a csatlakozásra való felkészülés során*. A szakmai és társadalmi nyilvánosság minimális, illetve csak részterületeken van meg, s a politikai élet döntéshozói közül is csak a kormány rendelkezik rálátással az összes kérdésre. A végrehajtó hatalom kezében összpontosuló szakértelem és az információ monopóliuma szinte már nyomasztó. A parlament, mint jogalkotó és mint politikai vitafórum, háttérbe szorul integrációs ügyekben. Megítélésem szerint mindez visszafogja a csatlakozás társadalmi támogatottságát is, ami a természetes következménye annak, ha valamit az elitek ügyeként kezelnek.

Tételelem szerint, a hasonló körülmények ellenére, *az Országgyűlés a többi közép- illetve kelet-európai ország törvényhozásához képest idejekorán kezdett el foglalkozni integrációs ügyekkel*. A régióban elsőként hozott létre önálló bizottságot az EU csatlakozással kapcsolatos kérdések vizsgálatára, s harcolt ki jogszabályt arra, hogy a kormánynak jogalkotáskor kötelessége legyen összhangra törekedni a közösségi normákkal. Ugyanakkor, politikai akarat hiányában, az ellenőrzés megrekedt e szinten, s a csatlakozási tárgyalások színvonalas követésére már alkalmatlannak bizonyult. Nagy hiányosság, hogy nem kezdődött meg a gondolkodás a parlament szerepéről az EU tagság elnyerése utáni időszakra. Véleményem szerint *a megoldás egy integrációs kérdésekben középerős parlament lehetne*.

²⁴¹ Ennek a fejezetnek a rövidített első változata megjelent az *Európai Szemle* 1998/1. számában (Győri 1998b). Az *Európai Integrációs Ügyek Bizottságáról* kifejtettek pedig részben megtalálhatók angol nyelven is (Győri 1996).

6.1. Az Országgyűlés integrációs szerepvállalását meghatározó tényezők

A 3.2. fejezetben volt arról szó, hogy milyen tényezők határozzák meg egy országban a törvényhozás Európa-politikai feladatait. Most ezeknek a tényezőknek a magyarországi meglétét vagy hiányát, illetve súlyát igyekszem megvilágítani.

6.1.1. Általános politikai légkör Magyarországon: szuverenitás, alkotmányos berendezkedés, politikai kultúra

a) A nemzeti szuverenitás fontossága

A nemzeti szuverenitás magyarországi megítélése nem sokban különbözik a 2.3. fejezetben vázoltaktól. Az 5. fejezetben pedig említésre került: a kelet-közép-európai országokban, annak ellenére, hogy szuverenitásukat a közelmúltban visszanyert (vagy frissen elnyert) országokról van szó, a felségjogok részleges feladása nem tűnik komoly problémának.

A kérdéskörrel foglalkozó legtöbb szerző egyetért azzal, hogy a XX. század végére a nemzeti szuverenitás új tartalommal jelenik meg, az EU csatlakozástól függetlenül. „Egy kis állam kényszerpályák és mozgásterek viszonylatában fejlődik”²⁴², s a külpolitikai lehetőségeinket sokszor mi magunk önkéntesen korlátozzuk²⁴³. A függetlenségünk tehát már most korlátozott annak ellenére, hogy még nem vagyunk az Unió tagjai. Emiatt a szuverenitás szempontjából az ma már hamis alternatíva, hogy ne csatlakozzunk, s így megőrizhetjük önállóságunkat. Az igazi választás lehetősége abban áll, hogy „részt akarunk-e venni bizonyos, minket közvetlenül érintő döntések meghozatalában vagy pedig nem, és enélkül követjük a döntéseket” (Martonyi 1998, pp.64-65.). Így nem azt kell vizsgálni, „elvész-e vagy megmarad Magyarország szuverenitása, ha integrációs szervezetekhez csatlakozik, hanem azt, hogy az interdependencia és a lebomlás erőinek milyen eredője hat az

²⁴² Idézet Lengyel Lászlótól (Szilágyi 1998, p.208.).

²⁴³ Martonyi János az ENSZ- vagy BT-szavazások megfigyelését ajánlja, tehát hogy hány esetben követtük az Unió tagállamainak véleményét egy-egy kérdésben. A 99% körüli álláspont-követést egyrészt értékrendszer-beli azonossággal magyarázza, másrészt azzal, hogy itt más célok érdekében önkéntes külpolitikai mozgástér-szűkítésről van szó. Érdekeink ugyan ütközhetnek, de ez semmit nem változtat azon, hogy az EK döntései ezen a téren is meghatározzák a sorsunkat (Martonyi 1998, p.64.).

országára, melyek a cselekvési szabadságát növelő és melyek az azt csökkentő tényezők”²⁴⁴.

Az bizonyos, hogy a klasszikus értelemben vett szuverenitás erodálódik az EU tagsággal, de nem igényli annak és a nemzeti identitásnak a teljes feláldozását. Az állam leadja gazdasági szabályozó funkcióinak egy részét, de számos „közszolgáltató funkciót” megtart, megmarad a nemzeti költségvetés túlsúlya, s végső soron a nemzeti állam, mint érdekérvényesítési fórum lép fel az uniós struktúrákban (Palánkai 1997, pp.84-85.). A nemzetállam nem tűnik el tehát az EU-ban, így a csatlakozást is „a nemzetállami keretek között kell levezényelni Magyarországnak”²⁴⁵.

A szuverenitás-vesztés helyett pontosabb bizonyos, jól körülhatárolt felségjogok átruházásáról, s közös gyakorlásáról beszélni.

A szuverenitás-fogalom átalakulása tehát nem feltétlenül okoz majd frusztrációt Magyarországon, két feltétel teljesülése esetén:

- Ha azt jól kommunikáljuk, tehát elmagyarázzuk, mi miért történik, mit veszünk s ezért milyen kompenzációt kapunk (l. az északi országok sikeres EU csatlakozásának a pontos és pártatlan, tehát nem feltétlenül meggyőzés-célú tájékoztatás volt a kulcsa);
- Magyarországon a politikai intézményekhez való kötődés nem túl jelentős, ami erős, az a kulturális értékekkel való azonosulás²⁴⁶, így ha a kulturális kötődéseket tiszteletben tartjuk, kinyilvánítjuk, hogy mindez nemzeti hatáskörben marad, a közvéleményben nem lesznek erős ellenérzések az uniós tagsággal kapcsolatban. Az EU mai fejlődése egyébként olyan irányba mutat, hogy a nemzeti kulturális értékek nem fognak veszélybe kerülni.

²⁴⁴ Idézet Nagy Boldizsártól (Szilágyi 1998, p.207.).

²⁴⁵ Erről Szájer József, az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága elnöke beszélt a „Magyarország és Nagy Britannia: Együtt Európáért” c. konferencián Budapesten, 1999. február 4-én. In: Lesz-e nemzetállam az EU-ban, Népszabadság, 1999. február 5.

²⁴⁶ L. Csepeli György e témában végzett empirikus kutatásának eredménye (Gombár-Hankiss-Lengyel-Várnai (szerk.) 1996).

b) Alkotmányos berendezkedés

Magyarországon a kilencvenes évek végére lezárult a rendszerváltás korszaka. A politikai rendszer megszilárdult, túl vagyunk immár három demokratikus választáson, s egyetlen esetben sem került sor idő előtti választásra. Az intézményrendszer stabil, s alapjegyeit tekintve a magyar demokrácia már semmiben sem különbözik a nyugat-európai demokráciáktól.

A rendszerváltást követően újjáéledt a parlamentáris tradíció. A népszuverenitás elve megjelent, de nem a rousseau-i értelemben vagy a brit parlamenti szuverenitás-felfogás szerint, hanem leginkább az állam szuverenitást lebontó német államfelfogáshoz közel állóan²⁴⁷.

A politikatudomány művelői között arról egyértelmű a konszenzus, hogy Magyarországon *parlamentáris kormányzati rendszer* alakult ki. Nehezen vitatható, hogy 1990 óta korlátozott parlamentarizmusról beszélhetünk országunk esetében, csakúgy, mint a nyugat-európai demokráciák többségében. A 2.2. fejezetben láttuk, hogy a XX. század végére a legtöbb parlamentáris rendszerben a törvényhozások megszűntek politikacsinálók lenni, s ma inkább már csak politikát befolyásoló szerepük van. A végrehajtói és törvényhozói hatalom funkcionálisan összefonódott, s a klasszikus értelemben vett parlamenti szuverenitás ma már sehol sincs meg. A modern értelemben vett parlamentarizmus (így egyfajta korlátozott parlamentarizmus) vált tehát uralkodóvá az első szabad választásokat követően.

A demokrácia tipizálásáról azonban, arról tehát, hogy a Lijphart által bevezetett demokrácia-fogalmak közül melyik illik rá legjobban a magyar demokráciára, már megoszlanak a vélemények. Lijphart szerint a politikai hatalom koncentrátsága vagy megosztottsága alapján lehet többségi vagy konszenzusos demokráciáról beszélni (Lijphart 1984). Körösi András értékelése alapján Magyarországra egyik sem illik rá, helyesebben, mindkettő jegyei közül hordoz néhányat a magyar demokrácia. Ugyanakkor mivel hatalommegosztásos, több tekintetben konszenzuskényszert magában foglaló rendszerről van szó, a konszenzusos

²⁴⁷ Ezt l. részletesebben Körösinél (Körösi 1998, p. 194.).

modellhez áll közelebb (Körösényi 1998, p.370.). Érvelését a fragmentált, többdimenziós politikai kultúrára, illetve a beépített alkotmányos garanciákra alapozza. A másik tábor²⁴⁸ ezzel szemben úgy véli, hogy az Antall-Tölgyessy paktum óta, mely a kormányzókéesség megteremtését célozta, többségi kormányzás folyik Magyarországon.

Az 1989. őszi alkotmányreform után valóban lehetett egyfajta parlamenti uralomról beszélni, hisz a rendszer stabilitását célzó változtatások egyértelműen a törvényhozást erősítették meg a végrehajtó hatalommal szemben (a kétharmados törvényhozás, mint általános döntéshozatali elv, a parlament sajátos védettsége, függetlensége a végrehajtással szemben – sem az államfő, sem a kormányfő nem oszthatja fel a parlamentet, a vegyes választási rendszer, valamint további ellensúlyok bevezetése a kormányzásba, például az Alkotmánybíróság létrehozása stb.) A weimarizálódástól való félelem, valamint a szocialisták nagy vereségét hozó első szabad választás után az 1990-es alkotmányreform már inkább a kormány megerősítését célozta (a kétharmados törvények körének korlátozása, a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményének bevezetése stb.). A kancelláriademokrácia tehát a kormányt volt hivatott stabilizálni a parlamenttel szemben.

Magyarországon többpártrendszer honosodott meg, bár az 1998-as választások után a helyzet elmozdulni látszik a kétpártrendszer (egyelőre még csak két tábor) irányába.

Körösényi a Lijphart által felállított kilenc kategória alapján tette az előbb említett állítását, azzal a kiegészítéssel, hogy Magyarországon az elitstratégiákat is, egyfajta tizedik szempontként, meg kell vizsgálni ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a politikai rendszerről. Így én leginkább a Körösényi-féle tételt (Körösényi 1998, pp.371-372.) tudom elfogadni, s ezt is kívánom figyelembe venni a magyar integrációs modell felvázolásakor, miszerint *az intézményi berendezkedés, hatalommegosztás alapján konszenzusos demokráciáról van szó, mely a gyakorlatban kompetitív elitstratégiákon keresztül valósul meg.*

²⁴⁸ Közülük egy, Fricz Tamás érveit kifejtette a Magyar Hírlap 1998. július 24-i számában „A konszenzuális demokrácia korszaka?” címmel.

c) A politikai kultúra

A politikai kultúra mindig árnyalja az intézményi berendezkedést, s az elitstratégiákra vonatkozó előbbi megjegyzés is mutatja, hogy a jogi alapok és a gyakorlati politika nem mindig esnek egybe. Az előbbi részből kiderült, hogy intézményi oldalról nézve megalapozatlan az a széles körűen elterjedt kép, hogy a magyar politika konfliktusos és ideologikus. Ez a kompetitív jelleg nem magára a rendszerre, hanem inkább arra igaz, ami jobban látszik, tehát a pártpolitikára. A sok ingadozó szavazó megnyerése érdekében a pártok természetesen konfrontálódnak.

Magyarországon fragmentált, többdimenziós politikai kultúra alakult ki, három nagyobb törésvonal mentén (vallásosság, a nomenklatúrához tartozás, vidék-város) (Körösenyi 1998, p.119). A meggyezéssel rendszerváltás nem párosult magas szintű állampolgári aktivitással, politikai részvétellel, így inkább alattvalói, mintsem részvevői politikai kultúráról lehet beszélni²⁴⁹. Nagy tömegpártok nem alakultak ki Magyarországon. Már nem sokkal a rendszerváltás után megrendült az intézmények iránti bizalom, de ez nem jelenti azt, hogy bárki megkérdőjelezné az alkotmányos berendezkedést. A „stabilizáló apátia”²⁵⁰ fontos jellemzője a magyar politikának. Szembetűnő, s a vizsgálódás szempontjából fontos, hogy kelet-közép-európai összehasonlításban is milyen alacsony az Országgyűlés presztízse, s mennyire csekély iránta az állampolgári bizalom²⁵¹.

A rendszerváltás elitista jellege, a tömegek passzivitása erősen meghatározza az európai integrációhoz való viszonyulást is. Mint láttuk, az Unió létrehozása Nyugat-Európában is az elitek ügye volt, ami a speciális történelmi helyzetben, a második világháború után élvezte a tömegek támogatását. Arról is volt már szó, hogy a kelet-közép-európai régióban a kezdeti túlzó ígéretek nyomán a lelkesedés a „visszatérés Európához” gondolat iránt hamar meglett, de a csatlakozási folyamat elhúzódásával mind a támogatottság, mind az eufória alábbszállt. Kevés információ hiányában a

²⁴⁹ Ez Körösenyi szerint nemcsak az elmúlt negyven év, hanem a megelőző másfél évszázad tradíciójának is a következménye (Körösenyi 1998, pp.28-38.).

²⁵⁰ A fogalmat Körösenyi használja Lipset nyomán (Körösenyi 1998, p.36.).

²⁵¹ Erről Ilonszki Gabriella beszélt a Magyar Politikatudományi Társaság 1998. április 24-i konferenciáján.

polgárok az integrációt egyre inkább egy újabb elit-ügyként fogják fel, amihez nekik nincsen sok közük. Az uniós tagság támogatottsága tehát nem veszett el, de mind több a kétely, amire a válasz csak nehezen hozzáférhető (kommunikációs zavarok).

A pártok sincsenek igazán a polgárok segítségére az uniós tagság ügyeiben való eligazodásban. A kérdésben elvileg mindenki egyetért: egy 1998. októbere és decembere között végzett kutatás²⁵² szerint a parlamenti képviselők 98%-a támogatja az európai integrációs rendszert, 97%-uk pedig Magyarország EU csatlakozását is pártolja. Ez a támogatottság megegyezik az előző ciklusban mért aránnyal. A magyar képviselők európai identitása európai összehasonlításban is igen magas (tehát igen sok pontot adtak arra kérdésre, hogy "én teljes mértékben európainak érzem magam"), magasabb, mint például a Bundestag tagjaié.

A problémát az okozza, hogy a csatlakozást övező *konszenzus* leginkább arról szól, az EU tagságnak nincs alternatívája; a „*hogyan*”-ról már nem készültek *pártstratégiák*. 1998. tavaszán lett először, némileg áttételesen, vitatéma az integráció a választási kampány során. A szocialista külügyminiszter és az akkor ellenzéki FIDESZ elnöke, aki egyben az Országgyűlés európai integrációs bizottsági elnöki tisztét is betöltötte akkor, arról vitázott a sajtón keresztül, hogy mi a nemzeti érdek, illetve milyen – diplomáciai vagy üzleti - tárgyalást kell folytatni az EU-val²⁵³. A megnyilatkozásokból és a pártprogramokból az szűrhető le, hogy az MSZP és az SZDSZ tudatosan készül a lemondásra egy más típusú szuverenitás javára. Az akkori ellenzéki pártok közül egyedül a FIDESZ rendelkezett integrációs programmal, mely a nemzeti érdek következetes képviselését tűzte ki célul, s a kormányt azzal vádolta, hogy a nemzetérdek helyett csak az államérdekre koncentrál²⁵⁴.

²⁵² Az MTA Politikai Tudományok Intézete politikai kultúra és választások kutatócsoportja végzett kérdőíves felmérést 193 véletlenül kiválasztott parlamenti képviselővel hazai és nemzetközi kapcsolataikról. In: „Barátaink és ellenségeink”, Népszabadság, 1999. január 9.

²⁵³ L. erről az akkori napisajtó híreit, például: „Az Európai Unió fogadókészsége a perdöntő”, Magyar Nemzet, 1998. március 28., „Az EU-val üzleti alapon”, Napi Magyarország, 1998. április 18., „Orbán: A kormánynak nincs mondanivalója” és „Kovács: A FIDESZ elnöke félreérti a lényeget”, Népszabadság, 1998. április 20.

²⁵⁴ Erről Csizmadia Ervin beszélt a Magyar Politikatudományi Társaság 1998. április 24-i konferenciáján.

Ezeket leszámítva *a pártok nem folytattak eddig érdemi vitát az európai integrációról*, sem annak intézményi, sem szektoriális kérdéseiről. Az eszmecsere egyetlen fóruma a meglehetősen elszigetelten működő parlamenti Európai Integrációs Ügyek Bizottsága (EIÜB) volt, melyben a pártok képviselői – ugyan minden nagyobb kisugárzás nélkül – megvitatták az EU csatlakozás főbb területeit. Ezek leginkább szakmai viták voltak, s a pártpolitizálás kevésbé volt jellemző. Mindez azt mutatja, hogy nem léteznek különböző pártstratégiák a csatlakozásra. A tájékozatlanság tehát a politikai szintre is jellemző.

6.1.2. Az Országgyűlés a magyar politikai színtéren

Az egykamarás magyar parlament a rendszerváltás után központi szerepet játszott, s rengeteg elvárás fogalmazódott meg vele szemben. Egyes szerzők szerint az Országgyűlés szinte ellensúly, szakmai, politikai kontroll nélkül működik, alkotja a jogot (Tóth 1998, p.101.). Én inkább azzal a véleménnyel értenék egyet, hogy a második ciklusban az előzőekhez képest tisztázta kapcsolatait a kormánnyal és a pártokkal, funkciói letisztultak, a stabilizálódás és egyre szakszerűbb munkavégzés lett a jellemző (Ilonszki 1998, p.73.). A kezdeti központi szerepből a kancelláriakormányzás kiteljesülésével azonban veszített.

A parlamentek klasszikus funkcióit, legalábbis ami a jogosítványait illeti, maradéktalanul ellátja az Országgyűlés (törvényhozás, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, kormányalakítás, politikai képviselő, politikai nyilvánosság, legitimáció). A jogosítványok gyakorlása azonban nem mindig tükrözi a jogszabályokban lefektetetteket, azaz egyes funkcióinak jobban, másoknak kevésbé tesz eleget. A parlamenti törvényhozás szerepe a jogalkotás egészében Magyarországon nemzetközi összehasonlításban nagy, a nyugat-európai 5-10%-os arány két- háromszorosa, 1990 és 1993 között 18% (Körösi 1998, p.290.). Az Országgyűlés a némethez hasonlóan egyfajta munkaparlament, azaz a törvények alakításában tevékenyen részt vesz, tehát fontos befolyásoló szerepe van. Ha megnézzük a parlament ún. időmérlegét, az is azt mutatja, hogy az Országgyűlés idejének nagy részét a törvényjavaslatokkal való foglalatosság köti le; az inkább a kormány ellenőrzését szolgáló kérdésekre,

interpellációkra, napirend előtti és utáni felszólalásokra, politikai vitanapokra kevesebb idő jut (a vitaparlamentekben, például a Westminsterben ezek dominálnak).

A 6.1.1. fejezetből kiderült, hogy bizonyos alkotmány-beli kötöttségek következtében sok kérdésben *konszenzuskényszer* van a kormány és az ellenzék között. Az Országgyűlés Hárszabálya pedig további *kisebbségvédő kitételeket* tartalmaz, tehát hogy a kormánytöbbség ne tudjon mindent erőből keresztülvinni a Házon. Érdemes megemlíteni például, hogy a képviselők egyötöde már politikai vitát kezdeményezhet, vagy indítványozhatja, hogy vizsgálóbizottságok hozzanak létre valamely kérdés feltárására. Amennyiben a bizottsági tagok egyharmada támogat egy javaslatot (például egy törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványt), akkor arról a plenáris ülésnek döntenie kell.

Különösen az 1998-as választások után tűnik úgy, hogy a garanciák ellenére inkább a kormánynak van parlamentje, mint fordítva. Az 1999-től bevezetendő új ülésezési rend, tehát hogy plenáris- bizottsági és választókerületi hetek lesznek, gyaníthatóan kevésbé intenzív parlamenti munkához vezet majd. Emiatt *tehát csökkenhet a jogilag középerős magyar parlament ereje a politikai színtéren*.

Ami az Országgyűlés *tényleges teljesítményét* illeti, meg kell vizsgálni, az említett funkciók és jogosítványok a gyakorlatban hogy érvényesülnek. A parlamentet feladatai ellátásában akadályozza, hogy örült törvényhozási tempóval dolgozik, hogy túlságosan a kormánytól származó információkra hagyatkozik, csak néhány önálló tájékozási csatornát épített ki, viszonylag kevés külső szakértőt foglalkoztat, s a legsúlyosabb, hogy gyenge és rosszul szervezett a munkatársi gárda, s nincs önálló parlamenti kutatási részleg.

A törvényalkotás üteméről, tehát hogy a magyar parlament eddig minden évben több mint száz törvényt fogadott el, érdemes külön is szólni. Ez a dicséretes - és egy rendszerváltás után mindenképp szükséges - tempó azonban sok esetben a minőség rovására ment. Az évi több mint száz törvény ugyanis jórészt az ugyanazon parlament által hozott törvények módosítását jelentette. Ez a jelenség arra vezethető vissza, hogy a törvényi formában megjelenő jogszabályok nagy része - megfelelő előkészítés híján - már megszületése pillanatában felülvizsgálatra szorult. Ez rossz fényt vet a mindenkori

kormány és parlament munkájára, és megkérdőjelezi a jogbiztonságot. A rendszerváltás után közel egy évtizeddel mindenképp érdemes lenne lassítani a tempón, a minőségre koncentrálni, valamint át kellene gondolni a Jogalkotási törvény reformja révén, hogy valóban a témák ilyen széles körét kell-e törvényi úton szabályozni. A törvényalkotás racionalizálásával több idő juthatna más ügyekre, például a kormány alaposabb ellenőrzésére (akár integrációs ügyekben).

Az előző részben már említésre került, hogy az Országgyűlés társadalmi megítélését leginkább a *bizalomhiány* jellemzi. A polgárok „csökkenő elvárásokkal és nagy csalódásokkal” viseltetnek a parlament szerepével, képviseletével és hatékonyságával szemben (Ilonszki 1998, p.73.). Ez a legitimitás-deficit magyarázható azzal, hogy súlyos gondok akadnak a kormányzati és közigazgatási hatékonysággal, s mivel a polgárok ezen intézményre rendelkeztek eddig a legnagyobb rálátással, a legtöbb rosszat (megszorító intézkedést) is a parlamenthez kötik. A bizalomhiány tehát egyrészt a rendszerváltás utáni időszak természetes velejárója, másrészt a parlamenti, kormányzati teljesítmény is okot adott rá.

Még egy tényezőt érdemes figyelembe venni az Országgyűlés működésének általános bemutatásakor. Minden választás után igen *magas* volt a *parlamenti fluktuáció* (1994: 63%, 1998: 54% ²⁵⁵), azaz sok új képviselő került be a törvényhozásba. Ez azt jelenti, hogy mindig sok „amatőr” kezd bele a munkába, általában politikai tapasztalat nélkül. Arról már volt szó, hogy jelenleg nem áll a képviselők rendelkezésére egy jól szervezett, magasan kvalifikált és nagy kezdeményező képességű stáb, így a nagy fluktuáció szintén gyengébb teljesítményre predesztinálja a törvényhozást.

Az Országgyűlés funkciói ellátása érdekében állandó és ideiglenes (eseti és vizsgáló) bizottságokat hoz létre. *A magyar parlamentben nemzetközi összehasonlításban is erős bizottsági rendszer honosodott meg* (Soltész 1994, pp.91-93.). A bizottságok széles jogkörrel rendelkeznek, s a törvényalkotási folyamatban nagy a súlyuk. Elvileg törvényjavaslatot is kezdeményezhetnek, szűrő szerepük révén szelektálnak a módosító indítványok között, specializáltak (nagyraoszt követik a minisztériumi tagolódást), s a bizottsági tagságnál számít a képviselők szakmai háttere. Mindez összhangban van

²⁵⁵ (Ilonszki 1998, p.79.), illetve az Országgyűlés Képviselői Tájékoztató Központjából származó adatok alapján saját számítás.

azokkal a nemzetközi tendenciákkal, melyek általában jellemzik a modern parlamentarizmust, tehát hogy a plenáris ülésektől mind több terhet vesznek át a törvényalkotás terén a bizottságok. 1990 óta a házszabály-változtatások jó része is ezt célozta Magyarországon. A Házbizottság és az Ügyrendi Bizottság ezzel kapcsolatos állásfoglalásai is egyértelműen mutatják ezt az orientációt, „mert ezekben a testületekben a szakmai és politikai megközelítéseket megfelelően lehet szintetizálni” (Soltész 1995, p.73.).

Az eddigi két parlamenti ciklusban (az 1998 nyarán kezdődöttől még korai véleményt alkotni) a bizottságok legfőbb tevékenységüknek a törvényjavaslatok megtárgyalását, megfogalmazását, valamint a módosító indítványokról való állásfoglalást tekintették. A bizottságok a parlamenti hierarchiában betöltött szerepüket azzal kívánták erősíteni, hogy minden lehetséges törvényjavaslatot megtárgyaltak, ezért sem idejük, sem késztetésük nem volt más feladatok elvégzésére. Ehhez hozzájárult még a gyenge hivatali háttér, azaz hogy kevés szakképzett munkatárs tudja segíteni a bizottságokat.

Amennyiben a bizottságok nagyobb önkorlátozást tanúsítanak a törvényjavaslatok tekintetében, illetve ha a Ház vezetése korlátot szabna ez irányú tevékenységüknek, több idő jutna arra, hogy más fontos funkcióiknak, például a kormány ellenőrzésének, is eleget tegyenek. Beszámoltathatnának különböző szerveket (például az Állami Számvevőszéket, a Gazdasági Versenyhivatalt), s így részben tehermentesíthetnék a plenáris ülést, alaposabban körüljárhatnának az illetékességi körükbe tartozó szakkérdéseket, azaz a legtöbb nyugat-európai parlamenthez hasonlóan jelentéseket készíthetnének, meghonosíthatnák a raportőri rendszert. Látni fogjuk, hogy az EU csatlakozásra való felkészülés gyakorlatilag nem indult meg a bizottságokban, így pedig e testületek eddig nem tudtak felkészülni a tagság elnyerése utáni időszakra. A törvényalkotó szerepük visszafogásával erre is több idő jutna.

Összességében tehát az Országgyűlés középérős, politikai befolyással rendelkező parlament. Tevékenysége nem merül ki a kormány javaslatainak a kormánypárti többség szavazógépezete révén történő szentesítésben, hanem a képviselőknek, a bizottságoknak, az ellenzéknek, de leginkább a kormánypárti frakciónak jelentős kiegészítő, módosító, befolyásoló szerepe van. E törvénygyárként működő, jóformán csak a törvényalkotásra koncentrálnak munkaparlamentben tehát megvannak a

kisebbségvédelem garanciái, azaz az ellenzék elvileg bekapcsolódhat az összes parlamenti funkció ellátásába. Az Országgyűlés bizottsági rendszere nemzetközi összehasonlításban is erősnek tekinthető, szelektáló, módosító, illetve önálló törvénykezdeményező szerepe révén. Az EU csatlakozással egy túlterhelt, népszerűtlen intézménynek kell szembenéznie, melynek munkamódszerét, szemléletét még nem alakították át úgy, hogy megfeleljen a majdani tagság által támasztott kihívásoknak.

6.3. Történelmi áttekintés az Országgyűlés integrációs szerepéhez²⁵⁶

6.3.1. Az első lépések (1982-1990)

A rendszerváltást megelőző években az Országgyűlés és az Európai Közösség között természetesen nem létezett hivatalos kapcsolat. Mivel a KGST nem volt hajlandó elismerni az EK-t, az európai integrációval való foglalatosság hosszú éveken át azt jelentette a magyar parlamentben, hogy néhány képviselő, alkalmanként, informális kapcsolatot tartott fenn az Európai Parlament néhány tagjával. Az EP, megemlékezvén az 1956-os forradalom 25. évfordulójáról, elhatározta, megteremti az alapját annak, hogy "az eddiginél szorosabbra fűzze kapcsolatait a magyar néppel".

Csak az 1988. június 25-i EK-KGST közös nyilatkozat aláírása után kezdődhetek meg Magyarország és a Közösség között a hivatalos kapcsolatok, melyek nyomán 1988. szeptember 26-án sor került egy kereskedelmi és gazdasági együttműködési egyezmény aláírására. Időközben a parlamenti kapcsolatok terén is megtörtént a nyitás: az Európai Parlamentben a kelet-közép-európai régió országaival való hivatalos törődésre létrehozott delegációk ténylegesen is megkezdheték tevékenységüket 1988. júliusában. Lord Plumb-nak, az EP akkori elnökének 1988. novemberi látogatása egyfajta előkészítésül szolgált az EP és az Országgyűlés tagjai közötti két első találkozáshoz, melyekre 1989. elején került sor. E kezdeti kapcsolatok eredményeképp a két parlament megállapodott arról, hogy állandó delegációkat állítanak fel a kapcsolattartás rendszeresebbé tétele érdekében. Ezt a korszakot szimbolikusan az zárta le, amikor Habsburg Ottó, az EP Magyar Kapcsolatok Delegációjának elnöke és Bofill Abeille

²⁵⁶ Ez a fejezet az Európai Közöségi Ügyek Bizottsága 1993. januárjában készített kiadványának II.A fejezetén alapul.

alelnök részt vettek az első szabadon választott magyar parlament alakuló ülésén 1990. május 2-án.

6.3.2. A kapcsolatok normalizálódása (1990-1992)

1990 után a felek magasabb sebességi fokozatra kapcsoltak a politikai és a gazdasági együttműködést illetően, s ezt a parlamenti dimenzió is igyekezett követni. Az Európai Parlament üdvözölte, hogy az új magyar kormány elsőrendű feladatának tekintette az EK-val való kapcsolatépítést, és célul tűzte ki a teljes jogú tagság jövőbeli elnyerését. Az 1990. szeptember 13-án elfogadott határozatában ezen túl azt is elismerte, "Magyarország nem képes megoldani problémáit a nyugati világ és különösen az EK szolidáris és bőkezű segítségével".

Baron Cresponak, az EP elnökének budapesti látogatása alkalmából 1990. szeptemberében ismét találkoztak az Országgyűlés és az EK parlamentjének képviselői. 1991. márciusában pedig, ahogy arról a két fél korábban megállapodott, *megalakult a magyar parlamentben az EP kapcsolatok ápolására hivatott delegáció*. Ennek elnökét a legnagyobb kormánypart, az MDF adta, továbbá mind a hat frakció, valamint a függetlenek is 1-1 fővel képviseltették magukat benne.

1991-ben és 1992-ben egyaránt két EP-Magyarország ún. interparlamentáris találkozóra került sor, felváltva Strasbourgban és Budapesten. A magyar állandó delegáció megalakulásával kiegyensúlyozottabbá vált a két parlament közötti kapcsolat. Míg korábban szinte minden javaslat az EP-től származott, 1991 után már a magyar oldal lett az aktívabb. A megbeszélések középpontjában a kormányzati szinten akkor tárgyalás alatt levő, Magyarország és az EK között társult viszonyt létesítő egyezmény állt. Ezen túlmenően a magyar képviselők igyekeztek a lehető legszélesebb körű tájékoztatást adni Magyarországi politikai, gazdasági és társadalmi viszonyairól. Ezek az évek így a tájékoztatás és a tájékozódás időszakaként jellemezhetők. Legnagyobb hozadékuk az volt, hogy a magyar képviselők megismerkedtek az Európai Parlament munkamódszerével, és több évre szóló személyes kapcsolatot alakítottak ki EP-beli kollegáikkal.

Mint az eddigiekből is kiderült, az Európai Közösséggel való foglalatosság a magyar parlamentben korábban egy nyolcfős állandó delegáció ügye volt; s ők külpolitikai tevékenységük részeként tartották számon ezt a feladatot. A kormány integrációs tevékenysége törvényhozás általi ellenőrzésének igénye nem merült fel. 1991. december 16-án azonban megtörtént az Európai Megállapodás aláírása, s ezek után a parlament két oknál fogva sem tehetette meg, hogy továbbra is távol marad a folyamattól. Az egyik, hogy az egyezmény parlamenti megerősítést kívánt, így kötelező volt napirendre tűzni. A másik pedig, hogy e társulási szerződés az élet minden területét áthatja, megszabja a magyar gazdaság és társadalom átalakításának irányát; *általa az európai integráció megszűnt külpolitikai kérdés lenni*. Így tehát elkerülhetetlenül szükségessé vált a nagyobb parlamenti odafigyelés.

E felismerés jegyében hozta létre az Országgyűlés, elsőként Kelet-Közép-Európában, 1992. június 23-án kelt határozatával (47/1992. (VI: 30.) sz. OGYH), vita nélkül, 247 „igen” szavazattal, 4 ellenében, 11 tartózkodás mellett az Európai Közösségi Ügyek Bizottságát²⁵⁷. Ettől kezdve ez a testület lett a magyar parlamentben az integrációhoz kapcsolódó összes tevékenység letéteményese. *A bizottság felállításával megkezdődött az európai integráció belpolitikaiasítása az Országgyűlésben.*

6.4. Az európai ügyekkel foglalkozó bizottság

A testület megalakításakor az újonnan megválasztott elnök, Hörcsik Richard kifejtette: "ezzel a ténnyel a magyar törvényhozás egyértelműen és világosan kifejezte azt a szándékát, hogy komolyan készülünk a kapcsolatok elmélyítésére" (az EK-val)²⁵⁸. A parlament akkori elnökének, Szabad Györgynek a megfogalmazása szerint "szükségessé vált egy olyan parlamenti bizottság felállítása, amely a fokozatos felkészülést és minden azzal kapcsolatos tevékenységet koordinál"²⁵⁹.

²⁵⁷ In: Az Országgyűlés jegyzőkönyve, 1992. június 23., p. 18681.

²⁵⁸ Részlet Hörcsik Richardnak, az Országgyűlés állandó európai parlamenti delegációja, majd az Európai Közösségi Ügyek Bizottsága elnökének a parlament június 23-i ülésén elmondott beszédéből.

²⁵⁹ Részlet Szabad Györgynek az Európai Közösségi Ügyek Bizottsága első kiadványába írt előszavából; szerk. Győri Enikő, 1993. január.

Ezen bizottság felállítása azonban nem volt olyan egyszerű, mint amire a fent vázolt szükségszerűségből és a nyilatkozatokból következtetni lehetne. Az, hogy egyáltalán létrejött, az állandó EP delegáció kitartó elnökének és a delegációtagok eredményes lobbyzásának volt köszönhető. A Házbizottság és a parlamenti hivatali kar ugyanis általában ellenzi minden további testület létrehozását, két okból. Az egyik, hogy bármilyen strukturális változásnak, különösen új bizottságok alakításának pénzügyi következményei vannak. A másik, hogy az új testület többletmunkát jelent a hivatalnokoknak. A szűkös anyagi forrásoknak köszönhetően csak a legkritikább esetben lehet a létszámot bővíteni, így a bürokrácia természetes reakciója, hogy ragaszkodik a status quo-hoz, és nem kíván újabb felelősségeket felvállalni.

6.4.1. A bizottság működésének jogi alapjai és ezek megvalósulása a gyakorlatban

A magyar Alkotmány széles körű kompetenciát biztosít a parlamenti bizottságoknak: bármilyen ügyet megvizsgálhatnak, kérésre mindenki köteles előttük megjelenni, sőt, megilleti őket a törvények kezdeményezésének joga is²⁶⁰. A bizottságok az Országgyűlés Hárszabálya szerint a parlament "kezdeményező, javaslattevő, véleményező, ügydöntő és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szervei"²⁶¹. A különbizottságként létrehozott Európai Közösségi Ügyek Bizottsága, majd a második szabad választás után, 1994. májusában annak utódaként felállított, immár állandó Európai Integrációs Ügyek Bizottsága (EIÜB) is rendelkezett (rendelkezik) ezekkel a jogosítványokkal. A külön és állandó bizottságok közötti különbségtétel egyébként is értelmét veszítette azzal, hogy 1994. szeptemberében a parlament új Hárszabályt fogadott el, amely már nem is tesz említést különbizottságokról²⁶².

Az Alkotmány 21. cikke 3. bekezdése szerint mindenki köteles megjelenni a parlamenti bizottságok felkérésére és rendelkezésükre bocsátani az általuk kért információt. A testület ezzel a lehetőséggel az ún. *meghallgatásos rendszeren* keresztül él. A kezdeti időszakban háromhetente, de 1994 óta heti rendszerességgel tartott bizottsági

²⁶⁰ L. a magyar Alkotmány 21(2) és (3), valamint a 25(1) cikkeit.

²⁶¹ L. a magyar Országgyűlés Hárszabálya 29(1) cikkét.

²⁶² Az állandó és különbizottságok közötti különbségtétel értelmetlenségéről l. Kukorelli István művét (Kukorelli 1992, p.215.).

ülésekre²⁶³ meghívást kapnak az adott napirendi pontban érintett kormányzati és nem kormányzati szervek tisztviselői, független szakértők, valamint a tudományos élet képviselői. A meghívottak az esetek túlnyomó többségében eleget is tesznek a felkérésnek, s ellátják a testületet a szükséges dokumentumokkal.

Meg kell jegyezni, hogy *a bizottság igen erősen függ ezektől a külső szervektől származó információktól*. Mint láttuk, az integrációs folyamat szinte teljes egészében kormányzati vezérlés alatt áll, így az egy-egy szakkérdésre vonatkozó adatok kizárólag a minisztériumokban lelhetők fel a legtöbb esetben. A tárcáknak a parlamenttel való együttműködési készsége igen különböző. Néhányan közülük felismerik, hogy az Országgyűléssel való kooperáció segítheti őket abban, hogy megvédjék érdekeiket más minisztériumokkal szemben, illetve hogy a képviselők nemzetközi tárgyalásaikon a tárca álláspontjának megfelelően lobbyzzanak. Ezek a szervek automatikusan, kérés nélkül is folyamatosan tájékoztatják a bizottságot a történésekről. Más tárcák kevésbé együttműködők; előfordul, hogy szándékosan nem küldenek információt, illetve, hogy csak a parlament határozott kérésére tájékoztatnak. Mindezek következtében *szükséges volna a parlament önálló információs bázisának kiépítése*, hogy csökkenjen az Országgyűlés ráutaltsága ezekre a külső forrásokra. Jelen pillanatban az ehhez szükséges informatikai és szakértői háttér még nem áll még rendelkezésre. Egyedül az Európai Parlamenttel és a nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartás révén jut saját jogán információhoz az Országgyűlés, tehát inkább külkapcsolati, mintsem az ország belső ügyeivel kapcsolatos tevékenysége során.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága rendszeresen folytat eszmecserét a kormány tagjaival. A cél az, hogy minden szakminiszter évente megjelenjen a testület előtt. A miniszterelnök eddig egy alkalommal vett részt a bizottság ülésén. A testület továbbá kinevezésük előtt, szokásjogi, tehát nem jogszabályból adódó kötelezettség alapján, meghallgatja a miniszteri és államtitkári posztok várományosait (az 1998-as kormányváltáskor az államtitkárokat már nem hallgatta meg a testület), valamint az EU tagállamokba és magához az Európai Unióhoz akkreditálendő nagykövet-jelölteket. A kormány nem köteles a bizottságnak a kinevezésekre vonatkozó javaslatait

²⁶³ Ez 1999-től, a háromhetenkénti ülésezés bevezetésétől minden bizonnyal módosulni fog. Azt még nem lehet tudni, hogy a bizottsági héten hányszor fog majd ülésezni az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága. Gyaníthatóan nem lesz meg az eddigi heti egy ülés.

meghallgatni, ugyanakkor - a jó kapcsolatok fenntartására való törekvés miatt - kevésbé valószínű, hogy a kormány szembeszegüljön a bizottság akaratának. Az összeütközés azért is kevésbé elképzelhető, mert a kormánypártok többségben vannak a testületben. A bizottság hat éves történetében még nem fordult elő, hogy a kormány jelöltje ne kapta volna meg a testület támogatását.

Az európai ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság *eddig kevésbé élt törvénykezdeményezési vagy jogszabály-módosítási jogosítványával*. Még 1992. decemberében a testület önálló határozati javaslatot terjesztett be az Országgyűlésnek az Európai Megállapodás végrehajtásával kapcsolatosan. A parlament által 1993. elején elfogadott jogszabály (10/1993 (III.5.) OGYH) arra kötelezi a kormányt, hogy rendszeresen (évente) beszámoljon az Országgyűlésnek a társulási szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítéséről, illetve Magyarország európai integrációjának alakulásáról, a csatlakozásra való felkészülés, különös tekintettel a jogharmonizáció előrehaladásáról.

A kormány ezzel összhangban eddig minden évben elkészítette beszámolóját, és azt be is nyújtotta a parlamentnek. Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága ezeket minden esetben megvitatta és szavazott tudomásulvételükről. *A plenáris ülés azonban még soha, egyetlen alkalommal sem tűzte napirendjére a dokumentum megvitatását*. A bizottság minden esetben elfogadta a jelentést, bár többször alakult ki éles vita mind annak szerkezetéről, mind tartalmi elemeiről²⁶⁴.

A bizottság ezen túlmenően még egy esetben élt jogszabály-alkotási jogával. 1993-ban - felvállalva egy elfekvő önálló képviselői indítványt²⁶⁵ - egy olyan önálló bizottsági határozati javaslatot kívánt beterjeszteni, amely a kormány jogharmonizációs kötelezettségét írta volna elő. Végül - a kormány illetékeseivel való egyeztetés után - a bizottság elállt ettől a szándékától, mivel a végrehajtó hatalom felvállalta, hogy az Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslatba ezt az indítványt belefogalmazza. Ennek megfelelően a társulási szerződés kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény 5. cikkelye úgy módosította a Jogalkotásról szóló 1987. évi IX. törvényt,

²⁶⁴ Az ellenzéki képviselők több alkalommal tettek kritikai megjegyzéseket, de a kormánytöbbség minden esetben biztosította a jelentés tudomásul vételét. L. az Európai Közösségi, illetve az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei, 1993-1998.

²⁶⁵ L. Kuncze - Szent-Iványi önálló képviselői indítvány, 1991, melynek megvitatását soha nem tűzte napirendjére a plenáris ülés.

hogy a kormánynak mindenféle jogszabály-tervezetnek a parlament elé történő terjesztésekor kötelessége bemutatni, hogy az illető javaslat összhangban van-e az európai joggal. Amennyiben ez nincs meg, akkor meg kell indokolni az eltérés okát.

Összességében tehát azt mondhatjuk, a bizottság felemásan él az Alkotmány és más jogszabályok által biztosított jogaival. A meghallgatásokon, beszámoltatásokon keresztül rendszeresen gyakorolja ellenőrző jogát, ugyanakkor összesen két esetben kezdeményezett jogalkotást. Ezáltal ez a bizottság a magyar parlament legerősebb beszámoltató bizottsága, ugyanakkor a törvényalkotó munkából kevésbé veszi ki a részét. *Jogosítványai ugyanazok, mint a többi állandó bizottságnak, s csak a testülettől függ, lehetőségeit mennyire használja ki.* Hangsúlyozni kell, hogy a bizottság döntései, állásfoglalásai a meghallgatásokon jogilag nem kötelező érvényűek, de a kormány igyekszik, a már említett jó kapcsolat fennmaradása érdekében, azok szellemében cselekedni. Ez pedig informális hatalommal ruházza fel a testületet²⁶⁶.

A bizottság egyébként az általa minden parlamenti ciklus elején elfogadott *ügyrend* szerint működik. Ez a rövid technikai jellegű szöveg megerősíti, hogy a testület számára az Országgyűlés bizottságairól szóló határozat az irányadó. Az ügyrend rögzíti a bizottsági ülések összehívására, az ülések határozatképességére, a szavazás rendjére és a jegyzőkönyvekre vonatkozó szabályokat.

6.4.2. A bizottság tagsága, összetétele és szubjektív tényezők²⁶⁷

1992. júniusában a bizottság 15 taggal alakult meg. A kormányzó pártokat nyolcan, az ellenzéket heten képviselték benne. A frakciók mandátum-arányosan jutottak bizottsági helyekhez, ugyanakkor a kormánytöbbség a neki járó 57%-kal szemben megelégedett 53%-os részesedéssel. Pár hónappal később egy pártszakadás következtében újra kellett osztani a bizottsági helyeket. A pártok hosszas huzavona után csak úgy jutottak

²⁶⁶ Több esetben előfordult, hogy a kormány módosított az egy bizonyos kérdésben vallott álláspontján a bizottsággal való tárgyalást követően. 1995-ben például az ún. kommunikációs stratégiát alakította át a testülettel folytatott vita után. Forrás: bizottsági jegyzőkönyvek, 1995.

²⁶⁷ Az ebben a fejezetben megtalálható adatok jórészt a „Tények és adatok az Országgyűlés bizottságairól” c. kiadványból, valamint az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságának anyagaiból származnak. A feldolgozás saját munka, az adatgyűjtésben közreműködött Mohos Edit és Török Zsuzsanna.

egyezségre, hogy a testület létszámát egy fővel megemelték. A kormánypártok és az ellenzék közötti 9:7-es megosztás már jobban tükrözte a plenáris ülés arányait.

1992 és 1994 között kevés változás történt a bizottság személyi összetételében. Az elnököt a legnagyobb kormányzópárt adta, a két alelnököt az ellenzék. Mivel az európai integráció kérdésében konszenzus van a pártok között, a vezetőség és a testület munkáját nem akadályozták politikai természetű viták.

Ami a tagság szakmai háttérét, felkészültségét illeti, 1990 és 1994 között minden képviselőnek volt (legalább egy) egyetemi diplomája, s 76%-uk doktori címmel is rendelkezett. A bizottságban többségben voltak a jogász-végzettségűek, ami a munka akkori szakaszában (jogharmonizáció, a bizottság „beüzemelése”) kifejezetten előnynek számított.

1994-ben a bizottságot ismét 15 taggal hozta létre az Országgyűlés. A 15 közül 14 korábban nem volt tagja a bizottságnak, így folyamatosságról nem lehetett beszélni, s a kapcsolatépítéstől az uniós ismeretek elsajátításáig sok mindent előről kellett kezdeni. A testület egyike lett a parlament ún. kétharmados bizottságainak, tehát ahol a kormányzó pártok megelégedtek kétharmados többséggel a nekik - a plenáris ülés mandátum- megoszlásának arányában - járó 72% helyett. Sőt, az ellenzék adhatta a testület elnökét is. Ez később igen kényes helyzetet teremtett, mivel az elnök egyben az akkor ellenzéki FIDESZ-nek is az elnöke volt. Ennek következtében nemcsak a sajtó érdeklődése emelkedett a bizottság iránt, hanem megnőtt a politikai jellegű ütközések száma, mind a testületen belül, mind a bizottság és a kormány között²⁶⁸.

Az előző ciklusbeli bizottsághoz képest az 1994-1998 között működő testület összetétele egyáltalán nem tekinthető stabilnak. Négy év alatt a pártok 11 esetben döntöttek arról, hogy mást delegálnak a bizottságba. Így a ciklus végére összesen harminckét képviselő "dicsekedhetett" azzal, hogy – ha rövid ideig is - tagja volt az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának. 1996-ban a két kormánypárti alelnök közül az egyiknek a személye is megváltozott, ráadásul négy hónapra volt szükség az új

²⁶⁸ L. például az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság 1995. novemberi brüsszeli ülését követő vitát az elnök és a szocialista párti alelnök, illetve az elnök és a külügyminiszter között, mely a sajtóban is teret kapott.

tiszttségviselő személyének megtalálásához. Ez a fajta instabilitás akadályozta a munka javát végző vezetőség, s így az egész testület munkáját. Az vált jellemzővé, hogy az elnökség s mindig ugyanaz a néhány képviselő viselte a legtöbb terhet.

1996-ban, másfél éves harc után, melyet a testületnek a parlament elnökével kellett megvívnia, illetve mire a pártok egyezsége tudtak jutni egymással, a bizottság létszámát felemelték 23 főre. A mandátumok pártok közötti megoszlása ettől kezdve jobban tükrözte a plenáris ülés arányait (a kormánytöbbségnek 70%-os többsége lett a bizottságban). A bizottsági helyek számának növelését két tény indokolta. Az egyik, hogy az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság EP oldala 23 fővel alakult meg, s az eljárási szabályok szerint a magyar oldalon azonos számú képviselőnek kellett helyet foglalnia. A másik, hogy kiszélesedett a testület tevékenységi köre, s ezáltal újabb szakterületekhez értő képviselőkre, a jogharmonizáció kiteljesedésével pedig több jogász-képviselőre volt szükség.

Ha megvizsgáljuk a bizottsági tagok érdeklődési körét, szakmai háttérét, intellektuális képességeit, idegennyelv-ismeretét, megállapíthatjuk, hogy azok igencsak különböznek egymástól. A gyakori tagcsere sem tett jót a bizottság szakmai színvonalának, hisz az újonnan bekerülteknek nemcsak a bizottság működésével kellett megismerkedniük, hanem az EP-vel közösen létrehozott Vegyesbizottság tevékenységébe is azonnal bele kellett tanulniuk. Az 1992-1994 közötti tagsággal összehasonlítva itt is minden képviselő rendelkezett legalább felsőfokú végzettséggel, de kevesebb doktori címet birtokló és idegennyelv-tudású tagja volt a bizottságnak (a bizottságban valamennyi időt tagként eltöltő 32 képviselő közül 8 nem beszélt idegen nyelvet). A mérnökök kerültek túlsúlyba (28%), s az integrációhoz jobban kötődő foglalkozások (jogászok, közgazdászok) kisebbségbe kerültek (13, illetve 22%).

Az 1998-as választások után a mandátumarányos összetételű, 26 fős, tehát immár igen népes bizottságban (a testület egyike lett a törvényhozás négy legnagyobb bizottságának) ismét jelentős többségbe kerültek az új tagok (18 fő, ami 69%-ot tesz ki). Négyen a megelőző, további négyen pedig a kettővel korábbi ciklusban már megfordultak a testületben, így a folytonosság az 1994-es váltáshoz képest nagyobb volt. Fél év alatt két tagcsere történt a bizottságban, ami viszont azt sejteti, hogy az 1994-1998 között kialakult „átjáróház-jelleg” megismétlődhet.

Akárcsak négy évvel azelőtt, 1998. nyarán is a legnagyobb párt hozta a legtöbb új arcot, s ők többnyire nem foglalkoztak korábban integrációs kérdésekkel. Az ellenzék tehát mind 1994-ben, mind 1998-ban ebből a szempontból erősebbnek tűnt.

Az elnöki posztot négy év ellenzéki vezetés után újra a legnagyobb kormánypárt képviselője (egyben frakcióvezetője) kapta meg, aki 1992 és 1994 között alelnökként már dolgozott a bizottságban, így a váltás teljesen zökkenőmentesre sikerült. Az immár három alelnök közül mindegyik rendelkezik nemzetközi tapasztalatokkal, illetve jártas bizonyos, az integrációval összefüggő szakkérdésekben. A tagságnak körülbelül a fele korábban soha nem foglalkozott európai ügyekkel. Ez az önmagában nem túl biztató szám még mindig kedvezőbb, mint 1994-ben, amikor a túlnyomó többségre volt ez jellemző.

Ami a foglalkozási összetételt illeti, egy kivétellel újra mindenkinek van felsőfokú végzettsége, s a közgazdászok kerültek túlsúlyba (35%), nyomukban a jogászokkal (19%), ami az integrációhoz való hozzáértés szempontjából mindenképp kedvezőbb, mint 1994-ben. Az idegennyelv-tudás valamivel jellemzőbb lett, mint a megelőző ciklusban; 16-an (62%) legalább egy nyelven tárgyalóképesek, s a többiek is elboldogulnak társalgási szinten. Ez mindenképp előrelépésként értékelendő, habár még mindig nem felel meg azon kíváncsúnak, hogy legalább egy nyugati nyelven mindenki tudjon színvonalasan kommunikálni. A nyelvtudás azért is elengedhetetlen, mert igen sok dokumentum csak az EU hivatalos nyelvein érhető el, s mindennek a magyarra történő fordítása igen költséges és hosszadalmas lenne.

Végezetül az objektív adottságokon túl érdemes megvizsgálni a tagok aktivitását. 1994 óta munkamegosztás van érvényben a képviselők között, tehát minden bizottsági tag felvállalta az európai integráció egy szakterületének gondozását. Az előbb elmondottak következtében azonban egyes kérdések (például az Unió és Magyarország közötti gazdasági kapcsolatok, infrastrukturális kérdések) több figyelmet kapnak, mint mások (például a jogharmonizáció), így a bizottság tevékenysége nem nevezhető minden téren egyenletesnek. A vezetőség tagjai, illetve néhány képviselő között oszlik meg a feladatok nagy része.

Összességében tehát azt látjuk, hogy az 1998-ban kezdődött parlamenti ciklusban már több az integrációhoz értő képviselő az Európai Integrációs Ügyek Bizottságában, mint korábban, de a folytonosság hiánya miatt (a nagy fluktuáció következtében) mindig sok mindent előről kell kezdeni. Általában a legnagyobb kormánypártokban van a legtöbb új arc, s az ellenzék rendelkezik nagyobb tapasztalattal. Az idegennyelv-ismeret egyre gyakoribb, de még mindig nem érte el a kívánt szintet. Az Európa-politika egyes szakterületei az eltérő képviselői aktivitás és változó szakértelem következtében nem kapnak egyenletes figyelmet.

Mindhárom ciklussal összefüggésben szólni kell arról, hogy *az elnök kulcsfigura*, s erősen meghatározza az egész bizottság működését. 1992-ben az egykori EP delegáció elnöke, a majdani bizottsági elnök harcolta ki a testület létrehozását. Az 1994-től elnök ellenzéki pártelnök megadta a testület súlyát, s személyisége ráirányította a közérdeklődést a testület munkájára. Az 1998-ban elnökké választott kormánypárti frakcióvezető korábbi tapasztalati révén könnyen levezényelte a ciklusváltást, megőrizte a folytonosságot, de kérdéses, hogy egyéb elfoglaltságai következtében tud-e majd elegendő időt szakítani a bizottságra.

6.4.3. A bizottság feladatai és felelőssége, s azok megvalósítása

A bizottság konkrét feladatait, felelősségi körét a 6.4.1.-ben kifejtetteken túl nem rögzítik szabályok; azok a testület fennállásának hat éve alatt fokozatosan alakultak ki. A testület a következő területeken aktív:

- a) A bizottság rendszeresen²⁶⁹, *a hetenként megrendezésre kerülő bizottsági ülések keretében áttekinti a Magyarország és az Európai Unió közötti kapcsolatok minden aspektusát, beleértve a társulási egyezmény végrehajtását, illetve a csatlakozásra való felkészülés és a tárgyalások menetét.* Ez azt jelenti, hogy mindenben illetékesnek vallja magát a testület, hiszen az oktatástól a mezőgazdaságon át a környezetvédelemig mindennek van kapcsolódási pontja az Európa-politikához.

²⁶⁹ Legalábbis 1994-től 1998. végéig. Az áttérés a háromhetenkénti ülésezésre e téren változást fog hozni.

Mindez a már bemutatott meghallgatásos rendszeren keresztül történik, a fél évre előre elkészített munkaprogramnak megfelelően.

A raportóri rendszert teljességében csak az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága használja az Országgyűlésben. Törvényjavaslatokat természetesen gondolnak bizonyos képviselők más bizottságokban, de az integrációs testületben a témák kiválasztása a jogalkotástól függetlenül történik, azokról rendszeresen szóbeli vagy írásbeli jelentés készül, majd a kormány és külső szakértők azt a bizottsággal együtt megvitatják. Ilyen gyakorlatra nincs példa más bizottságokban.

1994. óta a testület azt is megvizsgálja, *milyen források állnak rendelkezésre a költségvetési törvény tervezetében a következő évben integrációs célra*. A bizottság "kérdősködésének" köszönhető, hogy évről évre mind több tárca tüntet fel tételeket "EU integráció" cím alatt a rá vonatkozó fejezetben²⁷⁰. Amikor azonban arról van szó, hogy módosító indítványt lehet benyújtani a költségvetéshez, a tagok már kevésbé aktívak. A bizottság hat éves történetében mindössze egyszer fordult elő, hogy a testület módosító indítványt nyújtott be: az 1998-as törvény tervezetének vitájakor javasolta, hogy az Országgyűlés integráció célú kiadásait 20 milliőről 50-re emeljék fel. Az indítványt a plenáris jóvá is hagyta. Ez pedig az „önlobbyszás” kategóriájába sorolható; egyéb tételekkel kapcsolatban maximum a véleménynyilvánításig jutott a testület. Mindez mutatja, a bizottsági tagok felismerték, hogy az integrációs célú kiadások feletti kontroll őket illeti, de a konkrét kivitelezés még várat magára.

Érdekes epizód volt a bizottság történetében, amikor 1996. áprilisában az Európai Bizottság megküldte Magyarország számára az ún. kérdőívet, illetve amikor három hónappal később a kormány elkészült a válaszokkal. A bizottság azonnal jelezte, hogy szeretne megismerkedni mind a kérdésekkel, mind a magyar válaszdokumentummal. A kormány késlekedett a döntés meghozatalával, hogy a parlament rendelkezésére bocsátja-e az anyagot, s ez nyílt konfrontációhoz vezetett. Végül a bizottság - a régióban egyedülálló módon - hozzájutott a kérdőívhez, illetve

²⁷⁰ Egyedül az 1998. évi költségvetésben szerepeltek önálló fejezetben az integrációs célú kiadások. Ez egyetlen tételből állt, s a csatlakozási tárgyalásokra a Miniszterelnöki Hivatalnál elkülönített 2 milliárd Ft-ról szólt. Az 1999-es törvényben visszatért a korábbi rendszer, hogy az egyes minisztériumi fejezetekben szerepeltetnek EU-val kapcsolatos előirányzatokat.

később - amint azokat a kormány átadta Brüsszelben, tehát nem a munka fázisában - a válaszokhoz is. Ez a testület erejét mutatta, illetve azt, hogy a nyilvánosság nevében és érdekében való fellépés a parlament által kötelezően vállalandó és sikerrel járó feladat lehet.

- b) A bizottság a fő szerve az Országgyűlés és az Európai Parlament közötti együttműködésnek. 1994. óta az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság magyar oldalaként működik²⁷¹.
- c) Amint arról már volt szó, a testület az általános törvényhozói munkából kevésbé vette ki a részét. Megalakulása óta nyomon követi viszont a magyar jognak az EK joggal való harmonizálásának folyamatát. 1995. áprilisában e munka elmélyítése érdekében saját tagjaiból, négy fővel, létrehozta a Jogharmonizációs Albizottságot, mely a ciklus végéig működött.

1995 és 1998 között az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága minden félévre előre rögzítette, a jogharmonizáció mely kérdéseivel kíván részletesebben foglalkozni. Ez a dokumentum a kormány jogközelítési munkaterve alapján készült. Szerepeltek benne azok a kormánytól származó törvényjavaslatok, melyek a jogharmonizáció szempontjából kiemelkedően fontosak voltak. Így például a bizottság részletesen tárgyalta a szellemi tulajdon védelméről, a környezetvédelemről, a vámjogról, a devizáról szóló törvényjavaslatokat, riportöröket állított az egyes témák megvizsgálására, a plenáris ülésen a testület nevében való megnyilvánulásra. Fontos akciója volt a testületnek, amikor fellépett annak érdekében, hogy a nemzeti televíziós csatornák privatizációjakor a pályázati kiírást úgy fogalmazzák meg, hogy később, az EU tagság elérésekor, ne támadjanak nehézségek²⁷².

A törvényjavaslatok vizsgálatát a bizottság végzi; az 1995-1998 között létező albizottságnak az ezzel kapcsolatos munka előkészítése, illetve a kérdéskör alaposabb feltérképezése lett volna a feladata. Itt azonban gondot okozott, hogy egyrészt kevés jogász volt a bizottságban, másrészt az albizottsági üléseket a képviselők kis számban látogatták, s meglehetősen kevés érdeklődést mutatnak a

²⁷¹ L. részletesebben a 6.4.4. fejezetben.

²⁷² Ez főleg az európai eredetű műsorok kvótájának szerepeltetésére vonatkozott.

téma iránt. Emiatt a jogharmonizációs tevékenysége a bizottságnak nem érte el a kívánatos és lehetséges színvonalat. A helyzet az 1998-as választások után sem változott, sőt rosszabb lett. Az albizottságot létre sem hozták, azzal, hogy majd az egész bizottság foglalkozik a területtel. A ciklus első felében – szakítva a korábbi évek hagyományaival - nem készült külön jogközelítési munkaterv, s a törvényhozás elé kerülő javaslatok közül mindössze kettőt (a szerzői jogról és a külföldi vállalkozók letelepedéséről szólót) vizsgálta meg EK-kompatibilitási szempontból a testület. A bizottság jogharmonizációs tevékenysége kimerült az igazságügyi miniszter meghallgatásában, illetve a közösségi joganyag-átvilágításához kapcsolódó adaptációs kérdések megvitatásában.

A jogharmonizáció nem megfelelő kezelése pedig azt jelenti, *hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága pont azon a területen nyújt gyenge teljesítményt, amely a leginkább kötődik a parlamentekhez, azaz amelyekben természetesen a legnagyobb beleszólással, befolyással kellene rendelkeznie. Nagyobb erővel kellene érvényt szerezni a kormány jogharmonizációs kötelezettségét előíró jogszabálynak is, tehát erősíteni kellene a testület ellenőrző szerepét a kormány jogközelítési tevékenysége felett. Jelen pillanatban ugyanis a bizottság (és a parlament egésze) nem ellenőrzi, a kormány valóban kitér-e minden egyes törvényjavaslat indoklásában arra, hogy a tervezet összhangban van-e az EK normáival. E kötelezettséget pedig pont a mai bizottság elődje harcolta ki 1993-ban.*

- d) A testület abban is szerepet vállal, hogy *jobban megismertesse a polgárokkal az Európai Uniót, illetve hogy igyekezzék a csatlakozásra való felkészülés folyamatát átláthatóbbá és nyilvánosabbá tenni.* Ennek megfelelően a bizottság ülései a legtöbb esetben nyilvánosak, s több alkalommal tartott a testület – enyhítendő a Budapest-központúságot - kihelyezett ülést vidéken, az integráció egy-egy speciális helyi vonatkozására koncentrálva. A tagok gyakran tesznek eleget konferenciákra, előadásokra szóló felkéréseknek, s több esetben a bizottság maga rendezett a szélesebb nyilvánosság számára is hozzáférhető szimpóziumokat európai kérdésekben. 1994 és 1998 között a bizottság elnökének ismertsége révén a bizottság is sokkal többet szerepelt a nyilvánosság előtt, mint azt megelőzően, vagy az 1998-as váltás óta.

Ezek az uniós ügyeket, a majdani magyar EU tagságot népszerűsítő, a folyamatokról tájékoztatást adó fellépések azonban elég esetlegesek voltak; *a bizottságnak nem készült önálló kommunikációs stratégiája*. Ez komolyabb, összehangoló jellegű szervezőmunkát igényelne a képviselők és a stáb részéről, s a kormányzati stratégiával való egyeztetésre is szükség lenne. Ezt az 1998-ban alakult bizottság tervbe is vette, de a megvalósítással még adós a testület.

6.4.4. A bizottság szerepkeresése a csatlakozási tárgyalások idejére és a majdani tagság elnyerése utáni időszakra

Erről a témáról, mint a jövőt leginkább meghatározó kérdésről érdemes külön fejezetben szólni. Mint az eddig elmondottakból kiderült, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága az EU csatlakozás szakkérdéseit megalakulása óta alaposan körbejárja, s a kormány is egyre inkább elfogadta, hogy a bizottságot tájékoztatnia kell a magyar-EU kapcsolatok alakulásáról. A testület számára az igazi próbatételt, mondhatni, *a kormány-bizottság viszony* (mint látni fogjuk, integrációs ügyekben ez egyenértékű a kormány-parlament viszonyal) *szakítópróbáját a csatlakozási tárgyalások megindulása jelentette*, hisz ekkor eldőlt, valóban tényezője-e a bizottság a folyamatoknak. A kérdés az volt 1997. nyarától, amikor már körvonalazódott, hogy bő fél éven belül megkezdődhetnek a tárgyalások, hogy lesz-e parlamenti jóváhagyás a tárgyalási stratégiához, illetve hogy mi lesz a törvényhozás szerepe ebben az új szakaszban.

A végleges döntést a tagfelvételi tárgyalások megkezdéséről az Unió 1997. decemberi luxemburgi csúcsértekezlete hozta meg. Arról, hogy a kormány milyen szerepet szánt a törvényhozásnak a folyamatban, viszonylag keveset lehetett tudni akkor. Kiindulópontként két hivatalos bejelentés szolgált. Az egyik, hogy Horn Gyula miniszterelnök még a döntés meghozatala előtt, 1997. május 21-én nyilvános ülésen arról tájékoztatta az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottságot, hogy *a dán modell szerinti erős parlamenti ellenőrzést* szeretné meghonosítani Magyarországon, s hogy ebben a főszerepet az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának szánja²⁷³. A másik, hogy Somogyi Ferenc akkori integrációs államtitkár 1997. június 18-án az

²⁷³ In: Az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság 7. ülésének (Budapest, 1997. május 20-22.) jegyzőkönyve.

Európai Integrációs Ügyek Bizottsága ülésén bejelentette, hogy a tárgyalási irányelveket a kormány - jóváhagyás végett - még 1997. második félévében beterjeszti az Országgyűlésnek. Jelezte, ennek az eljárásnak még azév vége előtt le kell zárulnia, hogy a magyar pozíció egyértelmű ismeretében, parlamenti felhatalmazással és támogatással lehessen megkezdeni a tárgyalásokat²⁷⁴.

E két nyilatkozat bátorítónak tűnt, s arra lehetett következtetni, hogy a tárgyalások tényleges parlamenti kontroll mellett folynak majd. A kormány először 1997. szeptember 30-i, majd november 30-i, végül pedig 1998. január 31-i határidőt tűzött ki célul maga elé az irányelvek elkészítésére. Azt sem döntötte időközben el, hogy milyen jogi formában kívánja majd a tárgyalásokra vonatkozó elképzeléseit a parlament elé terjeszteni (pl. országgyűlési határozatként, tájékoztatóként, jelentés formájában stb.).

Az Országgyűlés az ígéretek fényében 1997. őszén kezdett el foglalkozni a témakörrel. Akkor még úgy tűnt, a csatlakozási tárgyalások irányelveit, ha késéssel is, megkapják a képviselők, így ezzel külön nem foglalkoztak. A gondolkodás az Európai Integrációs Ügyek Bizottságában zárt ülés keretében arról kezdődött meg, hogy milyen szerepet töltsön be a bizottság és a törvényhozás a tárgyalások alatt. Az alelnök vitaindítója és a titkárság által készített szakértői anyag alapján megindult a tagok közötti eszmecsere. Az első ezzel foglalkozó érdemi tanácskozáson a képviselők egyetértettek abban, hogy fenn kell tartani a meglévő konszenzust integrációs ügyekben, hogy a tárgyalás a kormány feladata, és az Országgyűlést tájékoztató és konzultációs jogok illetik meg. A tagok abban állapodtak meg, hogy minden frakció kialakítja az álláspontját, s utána visszatérnek a kérdésre.

A témakört a bizottság a téli parlamenti szünet után, 1998. elejéntűzte újra napirendre, tehát amikor már tudni lehetett, hogy a tárgyalások megindulnak márciusban, s hogy a törvényhozás akkor a választások miatt már nem fog ülésezni. Az irányelveket 1998. január 31. után sem kapta meg a parlament, így ekkorra a két téma már összekapcsolódott, tehát hogy mi lesz a törvényhozás feladata, illetve milyen stratégiával indulnak majd a tárgyalások, parlamenti jóváhagyással vagy anélkül. Addigra a két kormányzó párt közül az SZDSZ, valamint az ellenzéki FIDESZ, MDF és

²⁷⁴ In: Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága jegyzőkönyve, 1997. június 18.

MDNP készítette el az álláspontját. Az MSZP és az FKGP nem foglalta össze írásban a véleményét. Az 1998. februári két ülésen már ezek ismeretében vitatták meg a kérdéskört a képviselők.

A vitákban elhangzottak alapján kiderült, két kérdésben kell döntést hoznia a testületnek. Az egyik, hogy a hivatalban levő parlament – tekintettel a küszöbön álló választásokra - csak a csatlakozási tárgyalások megkezdéséig (akkor már ismert volt az időpont, 1998. március 31.) tartó időszakra határozza meg a kormány és a parlament együttműködését, vagy ezen időponton túlmenően, a tárgyalások idejére is, amikor már egy megváltozott összetételű parlament fog ülésezni. A másik, hogy a tárgyalási stratégiát az Országgyűlés megvitassa, majd arról országgyűlési határozat formájában állást foglaljon, vagy pedig ettől tekintsen el, s érje be a külügyminiszter tájékoztatójával.

A szocialisták a másik öt párt (beleértve a szintén kormánypárt SZDSZ-t) ellenében amellet érveltek, hogy ne legyen határozat, s ne döntsön az akkori parlament a következő szerepéről. A többi párt ezzel szemben konkrét parlamenti állásfoglalást akart az irányelvekről, s meg kívánta határozni a törvényhozás feladatait a tárgyalások idejére. A vita végén az MSZP erőből leszavazta az összes többi párt javaslatát, így a testület nem terjesztett elő országgyűlési határozati javaslatot. 1998. március 4-én és 5-én, az Európai Integrációs, illetve a Külügyi Bizottság meghallgatta a külügyminisztert, kézhez kapta a tárgyalások kezdetén a belügyminiszter által elmondandó nyitónyilatkozatot, mely – a kormány értékelése szerint – tartalmazta a magyar stratégia sarokpontjait. Az ebben foglaltakat és a szóbeli kiegészítést mindkét bizottság tudomásul vette. Részletes tárgyalási irányelv tehát az ígérek ellenére soha nem jutott el a parlamenthez.

Mindez azt jelenti, hogy az első szakítópróbán elbukott a bizottság, azaz az első konkrét kérdés felmerülésekor, tehát amikor komolyan állást kellett foglalni a törvényhozás szerepéről, s már nemcsak nagyívű nyilatkozatokat kellett tenni, felborult a konszenzus. Először a bizottság hat éves működése alatt egy frakció képviselői, pártutasítás alapján, erőből döntöttek. *Így 1998. március 31-én az Országgyűlés felhatalmazása nélkül indultak meg a tárgyalások az Unióval.*

Megítélésem szerint az akkori kormány ezzel magára vette annak ódiumát, hogy a polgárok a kormányok titkos összeesküvéseként lássák európai csatlakozásunkat, amihez nemhogy nekik, de még a parlamenti képviselőknek sincs semmi közük, különösen nincs abba beleszólásuk. Nem gondolom, hogy amikor előre deklaráljuk, az EU csatlakozásra a polgárok érdekében van szükség, s róla a végső döntést a polgárok hozzák majd meg, ez okos politika. Az, hogy az akkori kormány olyan utasítást adott képviselőinek, mely szerint meg kellett akadályozniuk a parlament legminimálisabb garantált befolyását a csatlakozási tárgyalásokra, balsejtelmekhez, gyanú ébredéséhez vezethet. Miért kell olyan lépést tenni, mely azt sugallja, a kormány mindenkit ki akar rekeszteni az integráció folyamatából, azt belterjes ügyként fogja kezelni. Miért jó, ha azt találgatjuk, vajon nem az-e az oka a titkolózásnak, hogy a magyar kormány nem készült fel a csatlakozási tárgyalások megkezdésére, hogy nincs is stratégiája az egyes, az ország jövője szempontjából döntő kérdések megválaszolására.

Úgy látom, a csatlakozási tárgyalások megindulása előtt mindenképp szükség lett volna az irányelvek parlamenti jóváhagyására, illetve arra, hogy a törvényhozás meghatározza a saját szerepét. Az e mellett szóló érveket könnyen csokorba lehet szedni:

1. A tárgyalások során a nemzeti szuverenitást érintő kérdések is terítékre kerülnek, valamint az ott elérték hosszú távra behatárolják Magyarország fejlődési pályáját, a következő generációk kilátásait. Ebből a folyamatból a parlamentet nem lehet kihagyni.
2. Nem a kormány integrálódik, hanem az ország. Az 1994-1998 közötti ciklus külügyminisztere 1994. március 22-én, tehát a megelőző ciklus végén, a csatlakozási kérelem beadásáról tartott parlamenti vita során, akkor persze ellenzéki politikusként, maga fejtette ki, hogy "az Európai Unióhoz ... nem a jelenlegi vagy a majdani kormány, hanem a Magyar Köztársaság fog csatlakozni, ezért a csatlakozási kérelem beadása sem a kormány ügye. Ezért is tartotta a(z akkori) kormány szükségesnek, hogy parlamenti állásfoglalást kérjen erről a kérdésről." Úgy vélem, a tárgyalás még kevésbé lehet a kormány kizárólagos ügye. A külföldi példák is bizonyítják, hogy a magyar tárgyalási pozíció veszélyeztetése nélkül is adható rendszeres információ, lehet konzultálni a törvényhozással, hisz a képviselőket is

kötik a titokvédelmi szabályok, illetve elfogadják bizonyos kérdések bizalmas kezelését.

3. Az MSZP érvrendszerének egyik pillére az volt, hogy a parlament ne hozzon a következő parlamentre nézve kötelező döntést. Ezen az alapon a csatlakozási kérelem beadásáról sem kellett volna országgyűlési határozatot hozni 1994-ben, mert az behatárolta a következő kormány által követendő külpolitikát. Ugyanilyen megfontolásból soha semmilyen jogszabályt ne fogadjon el a törvényhozás, csak olyanokat, melyek egy parlamenti ciklus idejére szólnak. Furcsa egy jogalkotás lenne, a jogbiztonságról nem is beszélve. Az európai integrációval kapcsolatban különben is korábban illett emlegetni a kormányoktól független folyamatosságot.
4. Ha azt vizsgáljuk, sért-e a kormány valamilyen jogszabályt azzal, hogy nem nyújtotta be a csatlakozási irányelveket jóváhagyás végett a parlamentnek, a válasz nem egyértelmű. Két fogódzót azonban lehet említeni. Az egyik, hogy ma is él a 82/27. sz. törvényerejű rendelet, melynek 5. paragrafusa szerint nemzetközi szerződés "előkészítés(é)ben minden olyan ... szerv részvételét biztosítani kell, amelynek hatáskörét a szerződés érinti". Az EU csatlakozás pedig jelentős mértékben érinti az Országgyűlés illetékességét. A másik pedig, hogy 1994-ben a kormány úgy döntött, felhatalmazást kér egy szerződés kezdeményezéséhez, azaz a csatlakozási kérelem benyújtásához. Ezt a határozatot tekinthetjük egy olyan jogforrásnak, amely a 82/27 sz. tvr. szellemében a "kezdeményezés és létrehozás kérdéseit" az Országgyűlésre tartozónak mondta ki. A kezdeményezés a kérelem benyújtása volt, a létrehozás pedig a tárgyalásra való felhatalmazás, amihez - az 1994-es precedens alapján - szintén szükség volna a parlament jóváhagyására.
5. Az 1994-es történéseket érdemes megvizsgálni két további szempontból is. Az egyik technikai jellegű, hogy akkor mennyi időre volt szükség a jogszabály végigfuttatásához a Házon. Az MSZP érvelése szerint ugyanis már nem állt rendelkezésre elegendő idő. 1994. március 12-én a kormány határozati javaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek, hogy hagyja jóvá az EU csatlakozási kérelem beadását. Az akkor még Európai Közösségi Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság zárt ülésen a tervezetet megtárgyalta. Március 21-én a parlament megszavazta a kérdés sürgősséggel való tárgyalását, 22-én pedig egyszerre került

sor a plenáris ülésen az általános és a részletes vitára. Még aznap este az Országgyűlés elfogadta a határozatot. Így nem áll meg az az érv, hogy már csak három hét volt hátra a parlamenti ciklusból: *1994-ben az egész parlamenti eljárás lezárult tíz nap alatt*. A másik szempont tartalmi, a kérdés súlyára vonatkozik. 1994-ben a kormány úgy ítélte meg, olyan jelentőségű lépés megtétele előtt állunk, melyhez szükséges a parlament hozzájárulása. Így számomra érhetetlen, hogy amikor ténylegesen is megindultak a tárgyalások, tehát a parlament és az ország szemszögéből sokkal döntőbb kérdésről volt szó, a parlament miért vált hirtelen felesleges szereplővé.

6. A hazai érvek után érdemes felidézni néhány nemzetközi példát. Az előző fejezetek alapján láttuk, hogy az Unióban mindenhol napirendre került a nemzeti parlamentek bekapcsolása az integrációs folyamatokba, különösen a legutóbb csatlakozott országokban. Amikor tehát a magyar kormány igyekezett csökkenteni a parlament befolyási lehetőségeit, nemzetközi tendenciákkal szállt szembe. Ausztriában, Finnországban és Svédországban parlamenti felhatalmazással kezdték a kormányok az alkut az Unióval, Finnországban ezt pedig még egy bizalmi szavazással is összekötötték. *A külföldi példák ráadásul mindenhol azt mutatták, a csatlakozási tárgyalások idejére választott modell előre meghatározza, a parlament mennyire tud majd befolyást gyakorolni a tagság elnyerése után integrációs ügyekben.*

A kormány nem érzékelte problémaként, hogy nem kapott parlamenti jóváhagyást a tárgyaláskezdéshez. A tárgyalódelegáció vezetője, akinek formális bemutatkozására a parlament előtt a korábbi tervekkel ellentétben külön nem került sor (bár mint az Integrációs Államtitkárság vezetője gyakran megfordult az Európai Integrációs Ügyek Bizottságában), 1998. márciusában újságírói kérdésre válaszolva, miszerint „nem nehezíti-e meg a delegáció helyzetét, hogy országgyűlési határozat nélkül kezd munkához”, tömör, egyértelmű feleletet adott: „véleményem szerint nem”²⁷⁵.

Az 1998-as választások után fordult a kocka, a korábbi ellenzék került kormányra, így érdemes megvizsgálni, milyen fejlemények történtek az integrációs ügyek parlamenti felügyelete terén. Az eredeti tervek szerint az új törvényhozásnak lett volna a feladata a

²⁷⁵ In.: „Az átállás zökkenői”, *Magyar Hírlap*, 1998. március 25.

kérdés tisztázása. Ennek ellenére az 1998. nyarán felállt Európai Integrációs Ügyek Bizottsága 1998. második félévére szóló munkatervébe a kérdés bele sem került. Eközben már folytak a csatlakozási tárgyalások, jobban mondva a közösségi joganyag átvilágítása (az ún. screening). Az újonnan kinevezett külügyminiszter még nyári meghallgatásakor ígéretet tett a bizottságnak, hogy rendszeresen tájékoztatást ad majd a fejleményekről, 1998. szeptemberében pedig arról beszélt, hogy „indikatív törekvések előtt, a screening egyes állomásait megelőzően lehet eszmecserét folytatni a bizottságban”²⁷⁶. A tájékoztatás rendszeres is volt, de kizárólag ex-post jellegű, tehát az átvilágítás egyes szakaszainak lezárulása után az illetékesek beszámoltak a történetekről. A külügyminiszter szeptemberi kijelentése az előzetes konzultáció lehetőségéről nem öltött konkrét formát. A bizottság utólagos információhoz jutása tehát biztosított, de a képviselendő magyar álláspontról nincs előzetes véleménycsere a kormány és a törvényhozás között. 1998. novemberében a tárgyalások érdemi része is megkezdődött; az átvilágítás során lezárt fejezetekről sorra elkészült a magyar álláspont. Ezeket az Uniónak való átadás után az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága meg is kapta, s azokat megvitathatta. A folyamatban a bizottság részvétele tehát minden kérdést illetően ex-post jellegű.

A bizottság ez ellen a gyakorlat ellen kezdetben nem emelt kifogást. Ez nem is meglepő, hisz 1998. nyara óta nem egy nagy súlyú ellenzéki politikus a bizottság vezetője, hanem a legnagyobb kormánypárt frakcióvezetője. 1998. októberében az immár ellenzéki szocialista képviselők közül néhányan országgyűlési határozati javaslatot nyújtottak be (H/222.sz. alatt) a Magyar Köztársaság és az Európai Unió közötti csatlakozási tárgyalásokkal kapcsolatban. A tárgysorozatba vételről a bizottság az október 28-i ülésén tartott vitát. Az MSZP érvrendszere arra alapult, hogy egyrészt kis korrigálással a meglévő gyakorlatot akarják formalizálni (a javaslatukban a tárgyalási álláspontok előzetes parlamenti jóváhagyása szerepelt), másrészt ők csak felvállalták a korábbi bizottsági elnök, jelenlegi miniszterelnök javaslatát, hogy országgyűlési határozat rögzítse a parlament jogosítványait. A koalíciós pártok és a kormány képviselői (ezúttal, ellentétben a fél évvel korábbi helyzettel, a kormány képviselője is részt vett a vitában, hisz a bizottság ekkor, mivel egy hivatalosan benyújtott határozat-tervezetről volt szó, már nem saját körben tanácskozott) ezzel szemben kifejtették, hogy a kérdés rendezése

²⁷⁶ In.: Az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának jegyzőkönyve, 1998. szeptember 16.

fél évvel korábban pont az MSZP miatt hiúsult meg, az újbóli napirendre tűzés nem időszerű, s különben is megkérdőjelezné az eddigi tárgyalások legitimitását, hisz azok országgyűlési mandátum nélkül zajlottak. A kormánypártok végül leszavazták a javaslat tárgysorozatba vételét, s a plenáris ülésen, november 10-én ugyanez történt²⁷⁷.

A parlament szerepéről tehát az új parlament sem tudott jogszabályt alkotni. Az MSZP-nek, most már ellenzékben, hirtelen sürgős lett a téma, a FIDESZ-nek pedig, immár kormánypártként, már nem volt olyan érdekes a határozat megszületése. Az MSZP azzal próbált meg érvelni, hogy a tárgyalások érdemi szakaszának november 10-i megindulása alkalmat teremt arra, hogy a kérdést újra elővegyék. A FIDESZ ezzel szemben úgy ítélte meg, az előző kormánypárt hibájából a parlament elszalasztotta a lehetőséget, s most már diplomáciai bonyodalomhoz vezetne az utólagos rendezés, s lelassítaná a felvételi folyamatot.

A történetek azt bizonyítják, hogy a *törvényhozás szerepéről nem annyira a pártok között húzódik a határvonal, mintsem a mindenkori kormány és az ellenzék között*. A kérdés rendezése mindig csak az ellenzéknek fontos. Ez rövid távú gondolkodásra vall, s az MSZP egyértelműen belesétált az önmaga ásta csapdába. A FIDESZ érvelése – jóllehet a tárgysorozatba vétel leszavazásával még az alkalmat sem teremtette meg a vitára – annyiban jogos volt, hogy utólag már nehéz a kérdést rendezni. A tárgyalások érdemi részének kezdete ugyanakkor elfogadható indok lett volna arra, hogy mégis rögzítsék a parlament jogosítványait. A FIDESZ magatartását egyértelműen befolyásolta most már kormányzati pozíciója, illetve, hogy eljuttassa ugyanazt, amit az MSZP tett az ő javaslatával fél évvel korábban. A mindenkori kormánypárti képviselőknek a kormány iránti lojalitása tehát erősebb integrációs elkötelezettségüknél, akár saját szerepük csökkentése árán is.

Összességében a *döntés elhalasztása a parlament szerepéről nem-döntéshez vezetett, s a parlament ezzel saját, a tagfelvételi folyamatban eddig betöltött súlyát kérdőjelezte meg*.

²⁷⁷ In: Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága 1998. október 28-i, illetve a plenáris ülés 1998. november 10-i ülésének jegyzőkönyve.

6.4.5. Az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság

Az Európai Megállapodás gondoskodott a Magyarország és az EU közötti politikai dialógus intézményeinek felállításáról. Miniszteri szinten a Társulási Tanács felügyeli az egyezmény végrehajtását és dönt minden azzal kapcsolatos kérdésben. A Társulási Bizottság előkészíti az előbbi szerv munkáját, valamint szakkérdéseket vitat meg, magas rangú tisztviselők szintjén. A IX. cím pedig a parlamenti párbeszéd intézményesítését irányozza elő; a 110-112. cikkek előírják az *EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság* létrehozását.

A testület szerepét úgy lehet összegezni, hogy az egyfajta vitafórumul szolgál a magyar és az európai parlamenti képviselők számára, s arra, hogy a testület tagjai foglalkozzanak a magyar-EU kapcsolatok és Magyarország EU csatlakozása összes vonatkozásával. E vegyesbizottságnak joga van tájékoztatást kérni a Társulási Tanácstól, valamint ajánlást fogalmazhat meg irányába. Ezáltal akár azt is kezdeményezheti, hogy a Tanács vizsgálja felül az egyezmény bizonyos részeit.

A vegyesbizottság EU oldalát az Európai Parlament egy bizottsága, a magyar oldalt pedig az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága adja. A testület 1994. januárjában tartotta alakuló ülését Budapesten, s akkor fogadta el ügyrendjét is, melyet később mindkét parlament megerősített és magára nézve kötelezőnek ismert el.

Az ügyrend szerint a vegyesbizottság évente kétszer ülésezik, felváltva Budapesten, illetve az EU valamely székhelyén. A munka a találkozókon az EU és Magyarország hivatalos nyelvein folyik. Az elnöki posztot felváltva tölti be a magyar, illetve az EP oldal elnöke. A vegyesbizottság magyar vezetőségének ugyanazok a tagjai, akik az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága elnökségében is részt vesznek.

Hosszú időn keresztül a társulási szerződés elhúzódó parlamenti megerősítése állt a magyar és EP képviselők tárgyalásainak középpontjában. Később a vegyesbizottság foglalkozott az egyezmény végrehajtásával és továbbfejlesztésével, majd egyre inkább Magyarországnak az EU csatlakozásra való felkészülésének megvitatására került át a hangsúly. Az ülések témakörei is konkrétabbak lettek, s egy-egy szakkérdés alaposabb

körbejárását célozták (pl. Magyarország bekapcsolódása a transz-európai hálózatokba, a magyar mezőgazdaság Európa-konformitása stb.).

A vegyesbizottság kezében levő egyetlen eszköz a már említett *ajánlás*, melyet a képviselők az ülésen való elfogadás után eljuttatnak az EU szerveihez, a magyar kormányhoz, illetve az EU tagállamaihoz. Ezeket eddig általában a magyar oldal vázolta fel, s vitatta meg vezetőségi ülés keretében az EP oldallal. Ezután a javaslat már mint közös előterjesztés került a vegyesbizottság elé. Az ajánlásokkal kapcsolatos eddigi egyeztetések, magukhoz a napirendi pontokhoz kapcsolódó eszmecserékhez hasonlóan, nemigen hoztak érdemi vitát. Az EP oldalra eddig a maximális óvatosság volt a jellemző, így az elfogadott ajánlások ritkán tartalmaztak új felvetést. A dokumentumnak egyébként sincs jogilag kötelező ereje; a vegyesbizottság eddig nem is kérte konkrétan számon a Társulási Tanács képviselőin, vajon annak szellemében cselekedtek-e.

Az 1998. végéig megrendezett tíz társulási parlamenti bizottsági ülés *vegyes tapasztalatokkal* szolgált. A találkozók napirendje általában túlsúlyosra sikeredett. A kecsesítő napirendi pontok ellenére sok esetben a vita egyáltalán nem volt érdemi, s a legritkább esetben hangzottak el új gondolatok. A magyar képviselők általában két-három hónapot töltenek az egy-egy vegyesbizottsági programra való felkészüléssel, míg az EP oldal maximum két, egy-egy órás előkészítő megbeszélést tart saját körben, melyen a bizottsági tagok közül alig néhányan jelennek meg. Magukon a találkozók is igen alacsony az EP képviselők részvételi aránya, különösen, ha az ülést Brüsszelben rendezik. Az ülésekre az egyes napirendi pontokhoz a magyar képviselők általában készítenek írásos jelentést, míg az EP oldalon ez a legritkább esetben fordult elő. Észrevehető, hogy emiatt, illetve annak következtében, hogy az EP képviselők nagy része valószínűsíthetően nem is olvassa a magyar fél által jegyzett dokumentumokat, a vegyesbizottság magyar tagjainak is csökkent az ezirányú lelkesedése. Mindezeknek köszönhetően a törekvések, hogy az egyes napirendi pontokhoz egy-egy magyar és EP képviselő együttműködése eredményeként közös jelentések szülessenek, kudarcot vallottak.

Igazi változás, lényegi elmozdulás a mostanra már rutinszerűvé vált megbeszélésektől maximum az 1999. júniusi EP választások utántól várható. 1996-tól ugyan az európai

parlamenti bizottságok elkezdtek foglalkozni a bővítés várható következményeivel, de az ambiciózus tervek ellenére (hogy a tárgyalások megindulásától a vegyesbizottság akár évente négyszer is ülésezzen), áttörés nem történt. Már korábban kijelölték az Európai Bizottság AGENDA 2000 című dokumentuma egyes fejezeteinek, illetve az egyes országvéleményeknek (avis-knak) EP-beli riportőreit. Az Európai Parlament 1997. decemberében határozatot is hozott a témában, ezen bizottsági álláspontokra alapozva. A vegyesbizottsági munka rendszeressége és színvonala azonban nem javult. A közelmúltban felmerült a gondolat, hogy az új EP-ben külön bizottság foglalkozzon majd a bővítéssel. Ez a köztámogatást egyáltalán nem élvező javaslat megvalósulása új feladatokat hozhat az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának. Az EP-beli lobbyszás ettől függetlenül fontos funkciója a magyar testületnek, hisz az Európai Parlament hozzáállása a bővítéshez korántsem egyértelműen támogató.

6.4.6. A bizottság egyéb nemzetközi kapcsolatai

A bizottság legfontosabb partnere nemzetközi kapcsolataiban az *Európai Parlament*. A vegyesbizottsági kapcsolaton túlmenően az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága közvetlen kapcsolatot tart fenn az EP szakbizottságaival. A legtöbb esetben, amikor egy EP-beli bizottság egy, az EU keleti bővítéséhez kapcsolódó kérdésben meghallgatást rendez, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága tagjai vesznek azon részt az Országgyűlés részéről. Az a magyar törekvés azonban, hogy az EP rendszeresen hívja meg a magyar képviselőket minden olyan plenáris vagy bizottsági ülésre, amikor a társult országokkal kapcsolatos problémákat vitatnak meg, teljes egészében visszhang nélkül maradt az EP részéről.

A magyar képviselők kevéssé használják ki azt a lehetőséget, hogy "pártvonalon" tartsák a kapcsolatot az EP tagjaival. Ez pedig annál is inkább fontos lenne, mert minden EP-beli határozat előtt az utolsó szót a politikai csoportok mondják ki, így feltétlenül érdemes lenne náluk közvetlenül lobbyszni.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága megalakulása óta törekszik arra, hogy kiegyensúlyozott kapcsolatot ápoljon az EU tagállamok, valamint a kelet-közép-európai régió nemzeti parlamentjeiben működő hasonló bizottságokkal. Már hagyomány, hogy a

bizottság vezetősége felkeresi az EU elnöki tisztét az adott félévben betöltő ország parlamentjét, illetve hogy budapesti látogatásra hívja a következő soros elnök törvényhozásának illetékeseit. A kétoldalú kapcsolatok kiépítésén keresztül lobbyzott a testület 1992 és 1993 folyamán az EU tagállamok parlamentjeinél az Európai Megállapodás mielőbbi megerősítése érdekében. A közép-európai parlamentekkel való párbeszédet pedig amiatt tartja fontosnak a testület, nehogy ezen országokat ki lehessen majd játszani egymás ellen a csatlakozási tárgyalások során. 1994-ben ebből a megfontolásból hívta össze a bizottság a CEFTA országok európai ügyekben illetékes bizottságait egy budapesti konzultációra. Ennek sok éven át nem volt folytatása, míg 1998. őszén Szlovénia szorgalmazására ismét beindult az eszmecsere, immár, mint azt az 5. fejezetben láttuk, a tárgyalást kezdett országok integrációs bizottsági elnökei között.

A bizottság éveken át törekedett arra, hogy bekapcsolódhasson a COSAC munkájába. Az egyes nemzeti parlamentek többször tettek erre vonatkozóan biztató ígéretet a magyar képviselőknek, de végül ezek csak 1997. novemberére váltak valóra, amikor a bizottság elnöke, a többi tíz társult ország-beli bizottsági elnökkel együtt, meghívást kapott a testület luxembourgi tanácskozására. Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága korábban nem kért hivatalos státuszt, csak azt, hogy vendégként jelen lehessen a tanácskozásokon, tapasztalatszerzés céljából. A COSAC eljárási rendje erről nem rendelkezik, s a tagállamok többsége ezt a nem-rendelkezést tiltásként értelmezte. Érvük az volt, hogy akkor a többi csatlakozni szándékozó ország számára is meg kellene adni ezt a lehetőséget (bár ők azt nem is kérték), s akkor az hova vezetne. A COSAC szabályzatában annyi szerepel, hogy amint egy ország csatlakozási tárgyalásokat kezd az EU-val, automatikusan megfigyelői státuszt kap a szervezetben²⁷⁸. Így 1998-tól már valóban nincs akadálya a kelet-közép-európai országok részvételének a COSAC évente kétszer megrendezésre kerülő ülésein. Meg kell jegyezni, hogy 1997. ősze óta minden felvételre pályázó ország meghívást kap, s nem csak a tényleges tárgyalásokat kezdő hat állam. A szabályok értelmezése tehát egyértelműen a politikai akarat függvénye.

Arról már volt szó a 2.9.2. fejezetben, hogy a COSAC semmiképp nem tekinthető hatékony intézménynek. A részvétel a tanácskozásain azonban két dolog miatt mégis

²⁷⁸ In: *Rules of procedure of COSAC, as modified on 9 and 10 May in Athens and on 24 and 25 June in Rome, 4.1. cikk, p.6.*

igen fontos az Országgyűlés számára. Az egyik, hogy a magyar vezetőség így megismerkedhet az összes EU tagállam és a társult országok integrációs bizottságainak működésével, s ez hasznos lehet a majdan felállítandó magyar modell szempontjából. A másik, hogy a kapcsolatteremtés révén lobbyzni lehet a tagállami képviselők körében, s a személyes kapcsolatok jól jöhetnek majd a csatlakozási szerződés tagállamok-beli ratifikációs eljárásai során.

6.4.7. A bizottság titkársága

A bizottság titkársága az elmúlt hat év során folyamatosan épült ki. A kezdeti egy tanácsadó és egy titkárnő állapottól (ráadásul a tanácsadó kezdetben más feladatokat is ellátott) addig, hogy most már három egyetemi végzettségű munkatárs és két titkárnő áll a képviselők rendelkezésére, igen nehéz volt eljutni. A létszám növelésére nemcsak amiatt volt szükség, mert jelentősen kiszélesedett a testület tevékenységi köre, hanem amiatt is, mert az Országgyűlésben nem létezik olyan kutatási, dokumentációs és tájékoztatási központ, mely segítené a képviselők eligazodását integrációs kérdésekben. Ezeket a feladatokat tehát egyelőre jórészt e három munkatárs látja el, valamint a Külügyi Hivatal egy referense. Egyedülálló az Országgyűlésben, hogy 1996 óta mintegy tíz diák áll folyamatosan az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága képviselői rendelkezésére. Ők a titkárság irányításával sajtófigyelést végeznek, cikkeket dolgoznak fel, konferenciákról készítenek összefoglalót.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottságáról összességében tehát elmondható, hogy fennállása hat éve alatt jelentősen növelte mind hazai, mind nemzetközi aktivitását és befolyását. Bizonyos kérdések több figyelmet kaptak, mint mások; a jogharmonizáció erősebb parlamenti kontroll alatt tartására mindenképp nagyobb szükség volna. A testület fő érdeme, hogy egyrészt csökkentette, ha nem is szüntette meg a kormány monopóliumát az EU csatlakozáshoz kapcsolódó kérdésekben, másrészt, hogy az európai integráció megszűnt kizárólag külpolitikai kérdés lenni a magyar parlamentben; általa vált témává az Országgyűlésben az integráció várható következményeinek felmérése. Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni arról, hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága az első jelentős erőpróbán elvérzett: nem sikerült rögzítenie saját

szerepét a csatlakozási tárgyalások idejére. Emiatt tehát a bizottság pályája semmiképp nem nevezhető töretlenül felfelé ívelőnek.

6.5. A plenáris ülés²⁷⁹

Amikor azt vizsgáljuk, az Országgyűlés plenáris ülése hogy veszi ki részét az EU csatlakozásra való felkészülés folyamatából, jóval kevesebb dologra kell koncentrálnunk, mint az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága tevékenysége bemutatásakor. Így ez a fejezet terjedelemben sem közelítheti meg az előzőt.

1991-ben a társulási megállapodás előkészítésekor a parlament minimális információhoz jutott a tárgyalások előrehaladásáról. Az első igazi vitára - már amennyiben az vitának volt nevezhető - 1992. novemberében került sor, amikor, az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően, mint a nagyobb horderejű nemzetközi szerződéseket általában, az Országgyűlésnek meg kellett erősítenie az Európai Megállapodást. A parlament Házszabályával összhangban, mielőtt a témát a plenáris ülés napirendjére tűzték, hat érdeklődést mutató országgyűlési bizottság (az európai integrációs, a külügyi, a gazdasági, az alkotmányügyi, a mezőgazdasági és a számvevőszéki) megvitatta a dokumentumot, s azt mindegyik támogatásra méltónak találta. Ezek után a plenáris ülés összesen egy alkalmat szentelt a vitának, négy és fél óra terjedelemben. Az ülés kezdetén a nemzetközi gazdasági kapcsolatok minisztere ismertette az egyezmény főbb pontjait, valamint a kormánynak a szerződés megvalósítására vonatkozó elképzeléseit. Ezután a hat parlamenti bizottság elnöke, valamint a hat parlamenti párt vezérszónoka fejtette ki gondolatait. A hozzászólók nagy többsége rendkívül pozitívan értékelte a megállapodás tartalmát. Az összes frakció egyetértett abban, hogy Magyarországnak az EK tagjává kell válnia. Néhány képviselő fogalmazott csak meg általános aggályokat (gazdasági versenyképesség, vámok, szuverenitás), a csatlakozás szükségességének kétségbevonása nélkül (mindössze egy független képviselő adott hangot ellenérzéseinek). *Azzal kapcsolatban, hogy mi legyen a kormány, illetve a parlament feladata a jövőben az integrációs folyamat során, egyedül*

²⁷⁹ Az ebben a fejezetben szereplő állítások, idézetek az Országgyűlés plenáris ülésének jegyzőkönyveiből valók. Az általam megadott szempontok alapján az Országgyűlés Képviselői Tájékoztató Központjának munkatársai segítettek a vonatkozó jegyzőkönyv-részletek megtalálásában. A forrás tehát minden esetben egy jegyzőkönyv-részlet.

a FIDESZ szónoka fejtette ki álláspontját: „a folyamat a nyilvánosság ellenőrzése alatt és a parlament aktív bevonásával menjen végbe”, ... „az Országgyűlés hagyja jóvá a kormány felkészülési tervét, a végrehajtó hatalom rendszeresen számoljon be az elértokről, a kormány készítsen javaslatot az Országgyűlésnek és a nyilvánosságnak a döntéshozatali folyamatokban való részvételére”²⁸⁰.

A társulási megállapodás megerősítésének parlamenti eljárása tehát azt mutatta, a csatlakozás minden politikai erő számára elfogadható cél. Az oda vezető úttal kapcsolatban azonban - a tájékozatlanság miatt - kevés kérdést tudtak megfogalmazni a képviselők. Az Európai Megállapodást végül 191 igen szavazattal, két ellenszavazat mellett, tartózkodás nélkül ratifikálta az Országgyűlés. Az egyezmény kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény elfogadása még rövidebb vita után történt meg 1993. decemberében, 231 igen szavazattal, 1 ellenében, 3 tartózkodás mellett. A FIDESZ javaslatait addigra már más jogszabályba beépítették (l. a tájékoztatásról szóló 10/1993-as országgyűlési határozatot), illetve a kihirdetésről szóló törvénybe bekerült a kormány jogi adaptációs kötelezettsége (ezekről már volt szó a 6.4.1. fejezetben).

1994. márciusában a parlament plenáris ülése három órát szentelt annak a kérdésnek, hogy felhatalmazza-e a kormányt a csatlakozási kérelem benyújtására. Ezt megelőzte az Európai Közöségi Ügyek Bizottsága és a Külügyi Bizottság együttes zárt ülése. A vita során ellenzéki oldalról elhangzott, hogy a választások után az új kormánynak kellene ezt megtennie, s nem pedig a leköszönőnek. A parlament szerepéről Szalay Gábor, az Európai Közöségi Ügyek Bizottsága alelnöke csak érintőlegesen beszélt: „integrációs ügyekben várhatóan növekszik majd a parlamenti dimenzió”²⁸¹. Szájer József megismételte, hogy a csatlakozásra való felkészülés programját az Országgyűlésnek is látnia kell, illetve kiemelte a közvélemény tájékoztatásának fontosságát. A miniszterelnök ígéretet tett a parlament folyamatos tájékoztatására. A részletek tisztázására a képviselők ekkor nem mutattak igényt. A vita lezárulta után a törvényhozás 233 igen szavazattal, ellenszavazat nélkül, három tartózkodás mellett felhatalmazást adott a kormánynak az EU csatlakozási kérelem benyújtására.

²⁸⁰ In: Szájer Józsefnek, a FIDESZ vezérszónokának felszólalása az Országgyűlés plenáris ülésén 1992. november 16-án, jegyzőkönyv, p. 21443.

²⁸¹ In: A plenáris ülés jegyzőkönyve, 1994. március 22., p. 34272.

1990. óta az Országgyűlés napirendjére - a társulási megállapodással kapcsolatos és az előbb bemutatott eljárást leszámítva - összesen egy alkalommal került fel hivatalosan az európai integráció témaköre, s akkor is áttételesen. 1995. február 22-én a parlament *külpolitikai vitanapot* tartott. A külügyminiszter bevezetőjében hangsúlyozta, hogy az ország egyik legfontosabb külpolitikai célja az EU tagság elnyerése. Az ezt követő vita során a képviselők azonban csak a másik két prioritással, a politikai szempontból ellentmondásosabb szomszédsági, illetve a határon túli magyarok irányába folytatandó politikával foglalkoztak. Egyetlen kérdés, megjegyzés sem hangzott el konkrétan az európai integrációra vonatkozóan.

A mindenkori külügyminiszter vagy külügyi államtitkár a magyar-EU kapcsolatok fontos állomáshoz érkezésekor általában szót kért a plenáris ülésen. Így például a csatlakozási tárgyalások 1998. március 31-i megindulása, vagy a tárgyalások érdemi részének 1998. november 10-i kezdetekor volt szó integrációs ügyekről a napirend előtt (sosem külön napirendi pontként). Szájer József, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága elnöke 1998. november 9-én arról beszélt, hogy a tagfelvételi tárgyalások követése az Országgyűlés történelmi felelőssége. Németh Zsolt külügyi államtitkár ugyanekkor kijelentette, a kormány készen áll arra, hogy bármikor megossza az Országgyűléssel a csatlakozási tárgyalásokon szerzett tapasztalatait. Ennél több a parlament feladatairól a nyolc év alatt nem hangzott el a plenáris ülésen.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága elnöke az 1994-1998-as ciklusban két alkalommal javasolta a házelnöknek, hogy a parlament plenáris ülése tartson *integrációs vitanapot*. A parlament elnöke a javaslatot jónak tartotta, de azután nem kezdeményezte egy ilyen, minden képviselőnek megszólalási lehetőséget kínáló eszmecsere tényleges megtartását. Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága 1998. december 9-i ülésén úgy döntött, maga kezdeményezi egy ilyen vitanap megrendezését 1999. első félévében. Mivel a Házszabályban nincs szó arról, hogyan indítványozhat politikai vitanapot bizottság, azt a szabályt fogják alkalmazni (Házszabály 129(1) cikk), hogy a bizottsági tagok közreműködnek abban, hogy a képviselők együtöde aláírásával szorgalmazza az integrációs vitát a plénumon. Így valószínűleg több éves késéssel az elképzelés valóra fog válni.

A parlament túlsúfolt napirendjének köszönhetően, és politikai akarat hiányában a társulási szerződés végrehajtásáról és a csatlakozásra való felkészülés előrehaladásáról a kormány által minden évben elkészített jelentés (l. 6.4.1. fejezet) még sohasem került a plenáris ülés elé. A törvényjavaslatok Európa-kompatibilitása sem volt soha vita tárgya a plénumon.

A kormány feletti kontroll eszközeivel a képviselők integrációs ügyekben igen ritkán élnek. Az utóbbi időben jellemzővé vált, hogy - különösen a *napirenden kívüli felszólalásokban* - mind többen használják az európai integrációt hivatkozási alapul mind saját pozíciójuk alátámasztásához, mind a politikai ellenfelekkel szembeni érveléshez²⁸². Jellemző az is, hogy bármely kérdést, minden konkrétum említése nélkül, az integrációhoz viszonyítva tárgyalnak (hogy egy intézkedés a majdani EU tagság szempontjából előremutató-e vagy sem). Az európai integráció ezen túlmenően leginkább a szomszédságpolitikával összefüggésben merül fel, illetve hogy a csatlakozás nem lehet pártpolitikai csatározások tárgya²⁸³.

A nyolc év alatt két napirenden kívüli felszólalást lehet említeni, amely vita-jellegű volt, vagy legalábbis arra mutatott, hogy bizonyos kérdéseket az EU csatlakozás kapcsán érdemes lenne alaposabban megfontolni. Az egyik Horn Gyula 1992. április 13-i megjegyzése a szuverenitás-átruházás témájában, a másik Tamás Gáspár Miklós 1992. május 18-i felvetése, hogy igenis le kell folytatni a vitákat az integrációról az ország nyilvánossága előtt, s akkor a kormány jobban bízhat a közvélemény támogatásában.

Az integráció szakkérdései tárgyában a képviselők nyolc év alatt egyetlen *interpellációt* fogalmaztak meg (Mózs József interpellációja a magyar ipar védelméről 1993. március 2-án), egyetlen *kérdést* tettek fel (Győr Sándor kérdése az EU Leonardo nevű szakképzési programjáról 1997. november 11-én), s *napirenden kívül* egyetlen alkalommal szólaltak fel (Kelemen András fejtette ki aggodalmait napirenden kívül a Schengeni Egyezményről 1997. június 10-én).

²⁸² L. például a földtörvénnyel kapcsolatos vitákat 1997-ben, illetve a mind gyakrabban előforduló olyan kijelentéseket, hogy mely magyar politikus viselkedik vagy sem európai módon (pl. Horn Gyula miniszterelnök 1997. szeptember 22-i napirend előtti felszólalása).

²⁸³ Például Eörsi Máttyás napirenden kívüli felszólalása 1996. május 6-án.

Mindebből több következtetést is le lehet vonni. Az egyik, hogy külpolitikai kérdések megtárgyalásakor az EU csatlakozás ügyében soha nem folyt érdemi vita az Országgyűlésben a plenáris ülésen. Az integráció tehát továbbra is kevesek ügye a parlamentben, s a képviselők többségének problémalistáján nem szerepel túl előkelő helyen. Az igazi eszmecsere továbbá feltételezne némi felkészültséget, hozzáértést; annak hiányában kérdést, kételyt nehéz megfogalmazni.

6.6. Egyéb integrációval foglalkozó személyek és testületek a parlamenten belül

Az 1990-1994-es, illetve az 1994-1998-as parlamenti ciklusban az *Országgyűlés elnöke* közvetlen irányítása alatt tartotta a parlament külkapcsolatainak, így az európai ügyeknek is az alakítását. Az 1998-ban kezdődött ciklust még korai lenne ebből a szempontból értékelni. Ez egyben azt is jelenti, hogy *a parlament eddigi elnökei főként külpolitikai kérdésként közelítették meg az integrációt*. Nemzetközi tárgyalásaikon kiemelten foglalkoztak az ország EU csatlakozásával, támogatva ezáltal a kormány által követett irányvonalat. Konferenciákon, az EU integrációval kapcsolatos eseményeken funkciójukból adódóan természetesen részt vettek, s szorgalmazták is ilyen külső, tehát kevésbé parlamenti jellegű rendezvények összehívását. Az Országgyűlés mindenkori elnöke rendszeresen jelen van az Európai Parlament és a társult országok parlamenti elnökei tanácskozásain, melyek leginkább protokolláris külpolitikai eseményként, mintsem érdemi eszmecsereként értékelhetők²⁸⁴.

Ezen túlmenően azonban *az Országgyűlés eddigi elnökei nem léptek fel annak érdekében, hogy a parlament mindennapi munkájába a képviselők beleértsék az integrációval való foglalatosságot*. Gál Zoltán, az Országgyűlés elnöke az 1994-1998 közötti ciklusban ugyan az integrációs folyamat társadalmasításának szükségességéről beszélt az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság 1998. februári budapesti ülésén²⁸⁵, de az Országgyűlés működésébe nem sikerült beépítenie a csatlakozással kapcsolatos ügyeket.

²⁸⁴ Ezeken a magas szintű találkozókon az általában az Európai Parlament által felvázolt napirendi pontokhoz kapcsolódóan a parlamenti elnökök beszédeket olvasnak fel. Ez eleve kizárja, hogy bármilyen kérdésben érdemi párbeszéd alakuljon ki.

²⁸⁵ In: az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság 1998. február 22-24-i budapesti ülésének jegyzőkönyve.

Mint azt az előbb már említettem, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága 1994 és 1998 között kétszer is javasolta integrációs vitanap rendezését. Az Országgyűlés elnöke - azon túl, hogy az ötletet jónak tartotta, s annak szükségességéről maga is beszélt a sajtóban - nem karolta fel ezt az elképzelést. Az integrációs bizottság tevékenységét a parlament eddigi elnökei úgy követték, ahogy a többi parlamenti bizottságét, illetve talán annál is kevésbé, hisz a testület csak kevés alkalommal vette ki részét a törvényhozói munkából, pedig a bizottságok tevékenységének mércéjéül a törvényjavaslatokhoz beadott módosító indítványok száma szolgált.

Összparlamenti szinten a kérdés "belpolitikaisításáról" 1996. óta beszélhetünk, amikor is a parlament elnöke indítványozta, hogy az egyes bizottságok hozzanak létre *integrációs albizottságokat* az EU csatlakozás egyes szakkérdéseinek vizsgálatára. Az 1994-1998-as ciklus végéig nyolc állandó bizottság – a mezőgazdasági²⁸⁶, a honvédelmi, a gazdasági, a környezetvédelmi, a költségvetési, a foglalkoztatási, a számvevőszéki és az önkormányzati - fogadta meg az elnök javaslatát, s hozott létre albizottságot. Három további bizottság - a kulturális, a szociális és a nemzetbiztonsági - konkrét tervekkel rendelkezett ilyen testület felállításáról, de azok nem valósultak meg. Az 1998-ban kezdődött ciklusban a bizottságok még lelkesebben alakítottak albizottságokat; összesen tizennégy állandó bizottság (a mentelmi, a társadalmi szervezetekkel foglalkozó, a területfejlesztési, az oktatási, a kulturális, az ifjúsági, az idegenforgalmi, a foglalkoztatási, az emberi jogi, az egészségügyi, a mezőgazdasági, az önkormányzati, a költségvetési és a gazdasági bizottság) hozott ilyen tartalmú döntést.

Az integrációs albizottságok feladata általában az lenne, hogy alaposabban elmélyedjenek az EU csatlakozás egy-egy, a bizottság profiljába vágó szakkérdésében, s minden azzal kapcsolatos fejleményről értő tájékoztatást adjanak egyrészt az alapító állandó bizottságnak, másrészt az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának, melynek szakirányú ismeretei a raportőri rendszer ellenére természetesen korlátozottak. A cél az volna, hogy minden bizottság így idejekorán, még a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt kitermelje a maga integrációs szakértőit. Felelősségi körükbe tartozna annak vizsgálata is, hogy a bizottságok által fogalmazott vagy tárgyalt jogszabályok már

²⁸⁶ A Mezőgazdasági Bizottság EU Csatlakozási és Külkereskedelmi Albizottsága már korábban is létezett.

megfeleljenek az EU követelményeinek, illetve ha ez nem teljesíthető, akkor legyenek tisztában azzal, hogy mi miatt van eltérés a tervezett magyar jogszabály és az EK norma között.

Nagy jelentősége lenne annak, hogy az albizottságok szorosan együttműködjenek az Európai Integrációs Ügyek Bizottságával. Ez a testület már hat éve foglalkozik a csatlakozás szakkérdéseivel, így kezdeti lökést tudna adni ezen viszonylag új szervek munkájához. Az albizottságok együttműködhetnének az integrációs bizottságban a témakörért felelős képviselővel (raportőrrel), s ennek eredményeképp megalapozottabban tudnának az Országgyűlés tagjai egy-egy kérdésben állást foglalni.

A fenti két bekezdésben a feltételes mód használata nem véletlen. Az albizottságok felállításával az előbb leírtak elérésének a lehetőségét teremtték meg, ez azonban nem jelenti azt, hogy mindez már működne is. Néhány albizottság - például a Mezőgazdasági Bizottság Külgazdasági és EU Csatlakozási Albizottsága – az első perctől kezdve igen aktív; rendszeresen beszámoltatja a kormány illetékeseit az EU-val folytatott tárgyalásokról, illetve vizsgálja a magyar agrárpolitikát a jövőbeli EU tagság szempontjából. Más albizottságok azonban mind a korábbi, mind az 1998-ban kezdődött ciklusban csak névleg alakultak meg; megválasztották ugyan tagjaikat, de a legtöbb testület egyetlen ülést sem tartott. 1998. második félévében érdemi napirendi pontokat egyedül a már említett mezőgazdasági bizottsági albizottság, illetve a kulturális bizottsági albizottság tárgyalt.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága elnöke az albizottságok életre hívásakor, tehát még 1996-ban tárgyalást kezdeményezett az új testületek elnökeivel a jövőbeli kooperáció kialakításáról. Meg is állapodtak az együttműködés lehetséges útjairól - részvétel egymás ülésein, dokumentumok cseréje stb. -, de a formális meghívó-váltáson túl összesen egy esetben történt konkrét egyeztetés²⁸⁷.

²⁸⁷ Ez 1996. őszén történt, amikor a Környezetvédelmi Bizottság - ráébredve, hogy az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság a novemberi brüsszeli ülésén környezetvédelmi kérdéseket is tárgyal, véleményezte az Európai Integrációs Ügyek Bizottságában a kérdésért felelős képviselő által készített jelentést.

Az, hogy melyik albizottság mennyire veszi komolyan feladatát, többnyire szubjektív tényezőktől függ. A tapasztalat az, hogy ha az albizottság elnöke egyben az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának is tagja (mint például a Mezőgazdasági Bizottság albizottsága esetében), akkor - mivel az illetőnek már van tapasztalata - jobban van elképzelése a testület működtetéséről. Az is számít, hogy milyen az albizottsági elnök egyéb leterheltsége, illetve, hogy az albizottság tagsága és szakértői gárdája mennyire aktív, s megvan-e a tudása ahhoz, hogy megfelelően segítse a speciális kérdésekkel foglalkozó testületet.

Érdemes még pár szót ejteni a Külügyi Bizottságról, mely az integráció külpolitikai kérdéseivel hivatott foglalkozni. Óhatatlanul felmerül a kérdés, vajon nincs-e kompetencia-ütközés a testület és az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága között. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy, kisebb villongások ellenére (ami 1994-1998 között jórészt a két elnök eltérő párhovatartozásából adódott), jó munkakapcsolat alakult ki a két bizottság között. Ennek az együttműködési készségnek köszönhetően több esetben a két testület egy-egy témát együttes ülés keretében vitatott meg, közösen fogadott külföldi delegációkat, illetve a két bizottság tagjaiból álló küldöttség utazott külhoni tárgyalásokra. A Külügyi Bizottság alkalomszerűen inkább az EU csatlakozás általános kérdéseivel foglalkozik, míg az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága a szakkérdések szisztematikus feltérképezésére szakosodott.

Ahhoz, hogy a parlament eleget tudjon tenni integrációs feladatainak, *jó szakértői gárdára*, kutatókra van szüksége, valamint arra, hogy rendelkezésre álljon az ehhez a típusú munkához nélkülözhetetlen infrastruktúra. Jelenleg az Országgyűlésben öt egyetemi végzettséggel rendelkező munkatárs foglalkozik főállásban európai ügyekkel, három hivatali egység kötelékében. Ebből három az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának titkárságához tartozik (két jogász és egy közgazdász); ez is a bizottság meghatározó szerepét mutatja. Egy tanácsadó a Külügyi Hivatal munkatársaként az ún. EP összekötő, illetve ő segíti az integrációs bizottságon túl a parlament többi szereplőjének az EU csatlakozással kapcsolatos hazai és külföldi tárgyalásait. Az Országgyűlési Könyvtárban hivatalosan egy, a gyakorlatban két munkatárs foglalkozik uniós kérdésekkel. 1997 óta ők hivatottak tartani a kapcsolatot a Könyvtár részéről az Európai Integrációs Ügyek Bizottságával. Ők tájékoztató jellegű feladatokat látnak el, csakúgy, mint a Külügyi Hivatal már említett munkatársa, valamint az Európai

Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága, amelyhez főként szakpolitikai kérdésekkel fordulnak a képviselők. A tájékoztatás rendszere tehát nem tekinthető kiépítettnek, mivel abban több hivatali egység is érintettnek érzi magát. *Az egész rendszerre egyébként is jellemzőek a párhuzamos kompetenciák, nem elhatárolt feladatkörök.*

Az Országgyűlés - meglehetősen egyedülálló módon - nem alakított még ki kutató-elemző részleget, így integrációs kutatások (a bizottság titkárságán kívül) sem folynak a parlamentben. A törvényhozás munkájához kapcsolódóan ugyan végeznek háttérkutatást a Könyvtár műhely-programjának keretében, de ez alatt dokumentumok összegyűjtését, nem pedig azok elemzését és konklúziók levonását kell érteni. A legtöbb kelet-közép-európai parlament a rendszerváltás után közvetlenül létrehozott egy parlamenti kutatásra szakosodott háttérintézményt. Az Országgyűlési Könyvtárban konkrétan EU ügyekben annyi történt, hogy a Képviselőtájékoztatási Osztályon alapítottak egy EU gyűjteményt, már megvan egy uniós olvasóterem kezdeménye, s az intézmény pályázni szeretne az „EU letéti könyvtár” státuszra. A Könyvtár informatikai felszereltségén lenne mit javítani; az ott elérhető EU-s adatbázisok körét is tágítani kellene.

Az Országgyűlés ECPRD (Parlamenti Kutatások és Dokumentáció Európai Központja - ez a parlamenti dokumentációs és tájékoztató szolgálatok európai hálózata, l. a 2.9.1. fejezetet) levelezőjét (kapcsolattartóját) furcsa módon nem a Könyvtár, hanem - eltérően a külföldi példától - a Külügyi Hivatal adja, így meglehetősen nehézkes az információáramlás.

1997. áprilisa óta létezik az Országgyűlésben egy ún. Európai Értesítő, melynek célja a képviselők tájékoztatása az EU csatlakozással kapcsolatos kérdésekről. Paradox módon a törvényhozásra, a jogalkotásra nézve sokkal kevesebb következménnyel járó NATO csatlakozással való foglalatosságra már 1995-ben kialakítottak az Országgyűlésen belül egy ún. Észak-atlanti Tájékoztató Központot; hasonló uniós intézményt még nem hoztak létre.

Mindezek alapján tehát jelenleg a képviselők integrációs témájú hazai és külföldi tárgyalásainak előkészítésével két hivatali egység (az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága és a Külügyi Hivatal), a tájékoztatással három hivatali egység (az

előző kettő és a könyvtár) foglalkozik egymással párhuzamosan. Ez a hivatali szétszabdaltság sokszor információvesztéshez, tudatos versengéshez vezet, s semmiképp sem előremutató a hatékony munkavégzés szempontjából. Tekintettel arra, hogy az erőforrások korlátozottak, minden kettőzés (hogy két hivatali egység is elvégez bizonyos feladatokat, hogy egymástól függetlenül, összehangolás nélkül dolgoznak) csak rontja a parlamenti háttérmunka színvonalát.

A parlament többi munkatársa igen korlátozott mértékben járatos csak mind idegen nyelvekben, mind integrációs ügyekben, a változások lassúsága is jórészt ennek tudható be. Nem lehet nem figyelembe venni azt, hogy ebben minden bizonnyal közrejátszik a generációváltástól való félelem is.

Előremutatóként lehet azonban értékelni két dolgot is. Az egyik, hogy *az 1998-as költségvetésnek az Országgyűlésre vonatkozó fejezetében 50 millió forintot irányoztak elő integrációs célra*²⁸⁸. Ebből 28 millió Ft-ot tudott csak elkölteni a Ház, tekintettel arra, hogy március közepétől júniusig a választások miatt a parlament szünetelt, illetve a nyári szünet után, az önkormányzati választások előtt még őszi szünetet is elrendeltek. Az Állami Számvevőszék engedélyével 20 millió Ft-ot az Országgyűlés áthozhatott 1999-re, így a fennmaradó összeg nagy része nem veszett kárba²⁸⁹.

Az 1998-as keret felhasználására a hivatali egységek külön-külön tettek javaslatot. Az egységes apparátusi rendszer hiányát már jeleztem problémaként; a pénzek elosztásánál ugyanez gondot okoz. A keret „címkézések” ugyanis a fő szempont nem biztos, hogy a hasznosság, hanem hogy egyik egység se távozzon üres kézzel. Az igények rangsorolásánál a hivatali vezetők nem szavazhatják le egymást, hisz egymás mellé rendelt vezetőkről van szó. Az Országgyűlés elnöke pedig a jóváhagyáskor nem elemzi tételenként az elé tált javaslatot.

Az „integráció” címén 1998-ban elköltött összeg legnagyobb tétele (11 millió Ft) három brüsszeli tanulmányút volt, a parlamenti munkatársak, illetve az integrációs albizottságok elnökei részére. A stábnak nyelvtanfolyamokat szerveztek, ennek költsége

²⁸⁸ Már említésre került, hogy eredetileg 20 millió Ft-ot terveztek, s az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága módosító indítványának elfogadása révén emelkedett az összeg 50 millió Ft-ra.

²⁸⁹ Információ dr. Juhász Lászlótól, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága főtanácsadójától, 1999. május.

4 millió Ft-ot tett ki. Az integrációs képzés (szakmai előadássorozat az EU csatlakozás fő kérdéseiről) 1,6 millió Ft-ot emésztett fel. A Könyvtár 3,3 millió Ft-ot költhetett állomány-fejlesztésre, két, témában idevágó konferencia pedig 2 millió Ft-ba került. A Külügyi Hivatal szintén 2 millió Ft-ból egy kézikönyvet adott ki az EU csatlakozás témájában²⁹⁰. A hivatali egységek közötti elosztás elveit, mint arról már volt szó, helytelennek tartom, de ettől eltekintve el lehet mondani, hogy többségében hasznos célokra fordította az Országgyűlés 1998-ban az integrációs keretet.

1999-re az Országgyűlés újra 50 millió Ft-os keretet szavazott meg a parlamenti integrációs munkára. A kormány ebből kb. 10 millió Ft-ot zárolt, így az egy évvel korábbról áthozott 20 millió Ft-tal együtt 60 millió Ft áll a képviselők és a hivatal rendelkezésére. A felhasználásra az 1998-as évihez hasonló tervek születtek²⁹¹.

A másik, a parlamenti munka színvonalát minden bizonnyal emelő intézkedés az volt, hogy 1998. tavaszán a munkatársak részére *kötelező EU integrációs képzést* tartottak (ezt már említettem is az integrációs keret lebontásakor), s ennek folytatását tervezik 1999-ben is. Ami azonban továbbra is gondot jelent, az, hogy új munkatársak alkalmazásakor továbbra sem döntő szempont a nyelvtudás, azaz a pozíciók betöltésekor ez nem számít. A parlament hivatali felső vezetése csak minimálisan beszél idegen nyelvet, ezért ez a mentalitás nem meglepő.

A képviselők részére hazai képzés az EU csatlakozás tárgyában még nem volt, de közülük sokan vettek már részt külföldi tanulmányutakon. A parlament tagjait igen nehéz mozgósítani bármilyen pluszfeladatra, ezért kétséges, hogy ha szerveznének is rendszeres integrációs tájékoztatást, azon hányan vennének részt közülük.

Mindebből látható, *az európai integráció egyelőre mind politikai, mind szakértői szinten kevesek ügye a magyar parlamentben*. A kérdéssel szinte kizárólag az *Európai Integrációs Ügyek Bizottsága* foglalkozik rendszeresen és tematikusan, s ezt meglehetősen *egyenetlenül* (egyes területekre nagyobb hangsúlyt fektetve, mint másokra) és *elszigetelten* teszi; a törvényhozás többi szereplője alig értesül az EU

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Ibid.*

csatlakozás folyamatáról. Az Országgyűlés elnökének 1996. júliusi kezdeményezése, hogy a parlamentben hozzanak létre egy ún. nagybizottságot - a finn Nagybizottság mintájára, mely, mint láttuk, ugyan nem a csatlakozási tárgyalások során, de a tagság elnyerése után igen fontos szerephez jutott -, mindössze egy találkozó erejéig valósult meg. Ezen részt vett maga a miniszterelnök, a kormány több tagja, a parlament legérzékenyebb bizottságainak elnökei, valamint a frakcióvezetők. A miniszterelnöki expozé - mely valószínűsíthetően vagy kevés újat tartalmazott a hallgatóság számára vagy pedig nem tartott számot annak érdeklődésére -, után a jelenlevők részéről egyetlen kérdés sem hangzott el. Több ilyen egyeztetésre azóta nem is került sor.

Ez azt mutatja, hogy *bár mind politikai, mind szakértői szinten vannak elképzelések arról, milyen szerepet s hogyan töltsön be az Országgyűlés az integrációs folyamatban, azok nem alkotnak rendszert, s egyelőre nem élvezik a döntéshozók - a parlamenti pártok és a kormány - teljes támogatását.* Mindenképp szükség volna annak átgondolására, milyen szervezeti rendben foglalkozzon a parlament integrációs ügyekkel, de a hirtelen, fellángolás-szerű és átgondolatlan kivitelezés, mint ahogy az a "nagybizottság" esetében történt, eleve kudarcra van ítélve s az ilyen jellegű, egyébként dicséretes törekvések lejárátását hozza magával.

1992 óta méltán lehet az Országgyűlés büszke arra, hogy idejekorán parlamenti bizottságot hozott létre az integráció szakkérdéseinek alapos vizsgálatára. Ez a lépés nemzetközi elismerést váltott ki; a magyar modellt azóta, mint láttuk, több, szintén csatlakozni szándékozó országban meghonosították, a Baltikumtól Romániáig. Az, hogy a kormány a korábbi ígérek ellenére megtagadta a csatlakozási irányelvek benyújtását a parlamentnek, illetve hogy egyelőre nem hajlandó rögzíteni a kormány-Országgyűlés viszonyt a tárgyalások idejére, azt jelenti, hogy a magyar modell tiszavirág-életű volt, s a mindenkor kormány nem pártolja a nagyobb parlamenti szerepvállalást integrációs ügyekben.

6.7. A parlament integrációs szerepvállalásának szakaszai

Az előző fejezetben ismertettem az Országgyűlés európai integrációs tevékenységét 1998. második félévével bezárólag. Eredetileg, megítélésem szerint, a majdani EU-s tagságra való felkészülésnek *három szakaszt* kellett volna megkülönböztetni: a tárgyalásokra való felkészülés idejét, a tárgyalások alatti korszakot és végül a majdani tagságtól kezdődő időszakot.

6.7.1. Az első szakasz

Az első szakaszcól már múlt időben beszélhetünk; a csatlakozási tárgyalások megindulásáig tartott volna, s az alapozás, modellkeresés kora lett volna. Ekkor a fő feladat a kormány jogi adaptációs tevékenységének figyelemmel kísérése, a tárgyalási pozíció parlamenti jóváhagyása lett volna. Ekkor lehetett volna felmérni, hogy a korábban az EU-hoz csatlakozó államok parlamentjei milyen szerepet töltöttek be a csatlakozási tárgyalások során, s ennek alapján ki lehetett volna alakítani egy modellt az Országgyűlés számára, s ezt a parlamenttel jóvá kellett volna hagyatni. A képviselők tájékoztatását rendszeressé kellett volna tenni, s erre alkalmas szervezeti struktúrát kellett volna létrehozni és működtetni. A parlamenti munkatársak szakmai és nyelvi képzése, a szakértői gárda bővítése, az integrációs ügyekkel foglalkozók szervezeti rendjének átalakítása mind ekkor megoldandó feladat lett volna.

Ezekből, mint láttuk, vajmi kevés valósult meg. A jogharmonizáció nyomon követése az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága tevékenységének leggyengébb oldala. A tárgyalási irányelveket a kormány nem terjesztette be a parlamentnek, s elmaradt a magyar modell kidolgozása és jóváhagyatása. Az EU-hoz legutoljára csatlakozott három ország parlamentjének a csatlakozási tárgyalások során betöltött szerepét az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága feltérképezte, de ez politikai visszhang nélkül marad, azaz nem történt meg az alkalmazható tanulságok levonása. Nem dőlt el, hogy a jövőben milyen szervezeti formában ellenőrzi a kormányt a parlament; maradt az 1992 óta működtetett forma, azaz az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága által kialakított munkarend, a plenáris ülés teljes kikapcsolásával. A stáb képzése beindult, de a hivatali rend ésszerűsítése még várat magára.

6.7.2. A második szakasz - a parlament integrációs szerepével kapcsolatos mai teendők

A második szakasz a csatlakozási tárgyalások megindulásával kezdődött volna, de mivel az eddig említett lépések jórészt nem történtek meg, a valóságban a két szakasz, legalábbis parlamenti szempontból, nem különült el. Ezt jól bizonyítják az alábbi kijelentések. 1998. március 10-én az Országgyűlés bizottsági elnökeinek értekezletén a parlament elnöke elmondta: „igazán nehéz előre látni, hogy az EU-s csatlakozási tárgyalások mit fognak igényelni az Országgyűléstől”, ... „az európai integráció sok, ma még ismeretlen feladatot ró majd ránk”²⁹². Ezen a ciklust záró értékelő megbeszélésen a képviselők pártállásra való tekintet nélkül szóltak az uniós ügyekben való egyeztetés fontosságáról, hogy jobb lenne nagyobb apparátussal dolgozni, s hogy a szakbizottságoknak is helyet kellene kapniuk a folyamatban. A közép- és kelet-európai társult országok parlamenti elnökeinek és az Európai Parlament elnökének 1998. március 23-i, bukaresti 5. találkozóján az Országgyűlést képviselő alelnök még arról tájékoztatta kollégáit, hogy két változat látszik körvonalazódni a magyar parlament integrációs szerepvállalását illetően. Az egyik szerint az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát illetné a vezető szerep, a másik szerint egy, az Országgyűlés vezető tisztségviselőiből álló grémiumot, mely a csatlakozással kapcsolatos konszenzus megteremtésének fóruma lenne, és figyelemmel kísérné a kormány integrációs politikáját²⁹³. Mindez a tárgyaláskezdés előtt pár nappal történt, tehát azt bizonyítja, az Országgyűlésnek nem voltak konkrét elképzelései sem a rá váró feladatokról, sem arról, hogy ezeknek miként tud majd megfelelni. Az 1998-ban leköszönt parlament, ebből a szempontból, és mint a 6.4.4. fejezetben láttuk, tudatos politikai döntés alapján, muníció nélkül hagyta a beköszönőket.

Az 1998. nyarán kezdődött ciklusban a képviselők szintén nem kezelték, kezelik prioritásként az ügyet. Nem pótolta az elődök mulasztását, hagyták, hogy a korábbi struktúrák változtatás nélkül fennmaradjanak. Ez önmagában nem lenne probléma, de a meglévő hibák kiküszöbölésére nem tettek kísérletet. A csatlakozási tárgyalások alatt szerintem a parlamentnek ideális esetben a következők lennének a feladatai:

²⁹² In: Az Országgyűlés bizottsági elnökei 1998. március 10-én tartott ülésének jegyzőkönyve, p.4 és p.5.

²⁹³ In: Jelentés a közép-és kelet-európai társult országok parlamenti elnökeinek és az Európai Parlament elnökének 1998. március 23-i, bukaresti 5. találkozásáról, Országgyűlés, Külügyi Hivatal, 1998. március.

- A csatlakozási tárgyalásokat az első szakaszban tisztázott modell szerint kell követni;
- Fel kell venni a kapcsolatot az érdekképviselőkkel, s segíteni kell abban, hogy véleményük eljusson a döntéshozókig;
- Fel kell mérni, hogy az egyes EU tagállamokban a parlamentek milyen szerepet töltenek be, mennyire erősen és milyen formában ellenőrzik a kormányt, mely területeken van illetékességük. Mindezek alapján egy Magyarország számára követendő modellt kell kidolgozni és elfogadtatni az EU tagság elnyerése utáni időszakra;
- A csatlakozás utántól az EK jogszabályok elsőbbséget élveznek a nemzeti jogszabályokhoz képest. Emiatt a törvényhozás menetét át kell alakítani, hogy alkalmas legyen az EK jogszabályainak átültetésére a nemzeti jogba (ez az ún. transzpozíció). Ebben a szakaszban kell az erre vonatkozó tervet kidolgozni;
- Fel kell térképezni, hogy az egyes EU tagállamokban mely jogszabályokban és miképp rögzítik a parlament szerepét, illetve hogy az alkotmányokban esik-e szó az integrációról;
- Dokumentációs központot kell kialakítani a csatlakozás utáni időszakra (ennek feladata, hogy a beáramló hatalmas mennyiségű dokumentumot kezelje, feldolgozza és az illetékesek felé csatornázza);
- A bizottságokat fel kell készíteni az új feladatokra;
- Végül arról sem szabad megfeledkezni, hogy a csatlakozási egyezményt az EU tagállamai törvényhozásainak is meg kell majd erősíteniük. Ennek érdekében - ahogy az a társulási szerződés esetében is történt - az Országgyűlésnek, saját csatornáit, külkapcsolati rendszere felhasználásával, erősen kell majd lobbyoznia.

Ezen feladatok közül a legtöbbnek a teljesítésére még mindig van esély. Ha nem is rögzíti jogszabály a parlament szerepét és jogosítványait a tárgyalások idejére, *a kormány utólagos ellenőrzése az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága előtt* folyik. Ezt a gyakorlatot érdemes lenne fenntartani; ha már ex-ante kontrollra nincs esély (a magyar pozíciók előzetes parlamenti jóváhagyására vonatkozó, megkésett kérés teljesülését a mostani kormánypártok ugyanis megakadályozták). A jogharmonizációra azonban mindenképp nagyobb súlyt kellene fektetni. Érvényt kellene végre szerezni az 1994. évi I. törvény 5. cikkének, azaz minden a Ház elé kerülő törvényjavaslatot meg kellene vizsgálni EK-kompatibilitási szempontból. Ezt a feladatot az új hivatali rendben

létrehozandó jogharmonizációs titkárság végezné a Hallgatói Koordinációs Csoport segítségével. A titkárság tagjai az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága minden ülésére készítenének egy rövid elemzést arról, hogy e kötelezettségnek eleget tesznek-e a parlamentnek beterjesztett javaslatok, illetve hogy azok fontosak-e az EU csatlakozás szempontjából. Mindezek alapján a bizottság eldönthetné, mely tervezetekkel kíván mélyebben foglalkozni (hogy napirendre tűzi azokat, riportőrt állít, a javaslat plenáris vitájában részt vesz stb.). Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága már felvette a kapcsolatot az érdekképviselőkkel, de a vélemények csatornázása még várat magára. *Mindezen feladatok tükrében valószínűtlen, hogy elegendő volna, ha az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága, mint a tárgyalások alatti fő parlamenti szerv, 1999-től csak háromhetente ülésezne, alkalmazkodva az Országgyűlés új munkarendjéhez. Szükségesnek látszik a hetenkénti ülésezés gyakorlatának folytatása.*

Az állandó bizottságok integrációs albizottságai, láttuk, eddig jórészt csak papíron léteztek. Pedig nagy szükség volna arra, hogy a parlament egyes szakbizottságai a jelenleginél jobban kivegyék a részüket az integrációhoz kapcsolódó feladatokból. A kormány-parlament közötti együttműködés egyszerűsítése, a több helyről történő "zaklatás" elkerülése végett a kormánynak az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát kellene rendszeresen és automatikusan ellátnia dokumentumokkal a tárgyalásokról, s e testület csatornázná az információkat az illetékes bizottság, albizottság felé, véleményezés céljából. Természetesen a szakbizottságok is meghallgathatnák az általuk kívánt személyeket, s közvetlenül bekérhetnék az őket érdeklő dokumentumokat. Megtárgyalhatnák a közösségi jogszabályok átvilágításának hatáskörükbe eső fejezeteit, a vonatkozó magyar álláspontot, felügyelhetnék a szakminisztériumban integráció címén folyó munkát, ők is áttekinthetnék az érdekképviselőkkel a csatlakozásra való felkészülés történeteit. A folyamatban tehát az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága lehetne állandó jelleggel a kijelölt bizottság, melynek az integráció összes szakkérdésére és az összefüggésekre is rálátása van, a szakbizottságok pedig véleményező bizottságok lennének. *Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága, mint fő beszámoltató szerv, így koordinálná a parlament integrációs tevékenységét a tárgyalások alatt.* Ahhoz, hogy ez a rendszer működésképes legyen, a szakbizottsági stábokat meg kellene erősíteni idegennyelv-tudással és integrációs ismeretekkel rendelkező munkatársakkal.

Véget kellene vetni annak a nem túl szerencsés hagyománynak, hogy az integráció egyetlen bizottság hitbizománya az Országgyűlésben. Szakszerű munkavégzésre csak bizottsági keretben van remény, de emellett *a kormánynak félévente a plenáris ülést is tájékoztatnia kellene a csatlakozási tárgyalások alakulásáról.*

Szó volt már arról, hogy esetleg létre kellene hozni egy *állandó pártközi egyeztető fórumot* a csatlakozással kapcsolatos kérdések tisztázására (l. a már említett nagybizottság-féle kezdeményezést az előző ciklusban). A külpolitikai ügyekben szokásos hatpárti egyeztetéseket megítélésem szerint – szükség esetén – ki lehetne e témakörre is terjeszteni, bár úgy látom, a csatlakozás olyan átfogó tárgy, hogy csak kiragadott részletkérdésekkel tudna egy-egy ilyen egyeztetési forduló foglalkozni. Ez a fórum, ha létre is jön, semmiképp nem helyettesítheti a szakkérdésekkel is foglalkozó alapos bizottsági munkát, valamint bizonytalan lenne annak közjogi helyzete, döntéshozatali képessége.

Parlamenti stratégiát kellene kidolgozni a csatlakozási szerződés majdani megerősítésére az EU tagállamaiban, hogy a kétoldalú kapcsolatokat és a nemzetközi parlamenti szervezetekben (EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, a Nyugat-európai Unió Parlamenti Közgyűlése, az Észak-atlanti Közgyűlés) való magyar tagságot hogyan lehetne felhasználni a lobbizásra. Ebben a Külügyi Hivatal, az Európai Integrációs Hivatallal közösen készíthetne előterjesztést, s az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága-beli vita után azt az Országgyűlés elnöke hagyhatná jóvá.

A legfontosabbnak azt tartom, hogy a parlament még a tárgyalások vége előtt tisztázza jövőbeli szerepét. Be kellene fejezni az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán az ideális modelltől folyó kutatást, s annak eredményeire támaszkodva a pártoknak dűlőre kellene jutniuk a parlament jövőbeli, tehát az EU tagság elnyerése utáni szerepét illetően. *Amennyiben az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága e téren nem kezd most munkához, tehát nem szorgalmazza a modell felvázolását, az el fog maradni, s nagy valószínűséggel a csatlakozás előtti utolsó percekben fog megindulni a kapkodás.* Szintén nem várható, hogy más szerv tegyen javaslatot a törvényalkotás menetének majdani reformjára. Mindezek miatt létre kellene hozni egy (hivatali és külső) szakértőkből álló bizottságot, mely előterjesztést készítené az Országgyűlés

számára mindkét témában (ideális modell és a törvényalkotás menetének átalakítása a csatlakozás utáni időszakra), ahogy ez például Finnországban vagy Svédországban történt.

Szintén meg kell határozni, a kormánnyal együttműködésben, hogy *milyen feladatai vannak az Országgyűlésnek a közvélemény tájékoztatását, felkészítését illetően*. Ha a parlament aktív szerepet játszik a csatlakozás folyamatában, akkor az átláthatóbbá teszi a tagfelvételhez vezető utat, s kiszámíthatóbbá a majdani népszavazás kimenetelét. Láttuk, hogy az északi országok mindegyikében a parlament a tájékoztatás fő intézménye volt a csatlakozást megelőzően és azóta is van ilyen funkciója. Egyrészt a törvényhozások iránt ugyanis ott nagyobb a bizalom, mint a külügyminisztériumok iránt, másrészt ezen államokban a törvényhozások elfogulatlanul viszonyultak a tagfelvételhez, tájékoztattak az előnyökről és hátrányokról, nem pedig kizárólag a belépés mellett érveltek. Emiatt semleges információforrásnak számítottak a lakosság szemében. Az Országgyűlésnek biztosan nem lesz olyan anyagi háttere e feladatok ellátásához, mint ahogy az például Svédországban történt²⁹⁴, de attól még elláthatná alapvető tájékoztatási feladatait a csatlakozási folyamatot illetően. Ha nem a meggyőzési, hanem a tájékoztatási kampányból venné ki a részét (mára már különben sincs teljes konszenzus a magyar parlamenti pártok között a belépést illetően), ha dokumentációs központjában konkrét kérdésekre is válaszolni tudnának az integrációs ügyekben, akkor az javíthatna az Országgyűlés jelenleg – mint láttuk – nem túl pozitív megítélésén.

Rendet kellene teremteni hivatali szinten is. Ahhoz, hogy az integrációs ügyeket megfelelően tudja kezelni az Országgyűlés, az általános ügyekre vonatkozó hierarchiát is egységesíteni kellene. Az Országgyűlés struktúrájában a szakmai irányítás ma több vezető között oszlik meg. A jelenlegi rendszer szerint a parlament elnökének nem egyedül a főtitkár a felelős a Ház működéséért. A legtöbb döntés előkészítése során, az ügy jellegétől függően a főtitkárnak egyeztetnie kell a gazdasági főigazgatóval, a Könyvtár igazgatójával és a Külügyi Hivatal vezetőjével (ők, bár államigazgatási rangjuk eltérő, egymással mellérendeltségi viszonyban vannak). *E rendszernek több*

²⁹⁴ 1992 és 1994 között a svéd Riksdag az EGT-ről és az EU-ról való tájékoztatásra 181 millió svéd koronát áldozott. In: *EU Info to the General Public, The Swedish Parliament, Stockholm, 23 October 1998*.

hátránya van. Az előző ciklus házelnöke nem avatkozott be a hivatali ügyintézésbe, nem vállalta fel a konfrontálódást az apparátussal, kerülte a konfliktusokat. A hivatalvezetők egymás közötti megbeszélései, egyeztetései gyakran parttalan vitákká váltak, a döntések lassan születtek meg (ha megszülettek egyáltalán). A kompetenciák féltése egyértelműen a parlamenti munka hatékonyságának rovására ment. Javaslatom szerint az Országgyűlés Hivatalát egy személynek kell vezetnie, a főtitkárnak. A többi egység vezetője neki lenne alárendelve (1. I. táblázat)²⁹⁵.

Tekintettel az Országgyűlés szaporodó integrációs feladataira, *a hivatali szervek közül az ezen területtel foglalkozókat kell megerősíteni.* Egységesíteni kellene az integrációval foglalkozó struktúrát, azaz egy *Európai Integrációs Hivatal*t kellene létrehozni, s oda kellene csoportosítani a csatlakozással foglalkozó munkatársakat.

*Nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a törvényhozásokban többnyire az EU politikával foglalkozó testületek mellett dolgoznak az integrációhoz értő munkatársak, s mindenhol törekedtek a párhuzamos struktúrák kifejlesztésének elkerülésére. A legtöbb helyen kialakítottak egy EU részleget, mely egyrészt ellátja az EU-bizottság (delegáció) melletti titkársági teendőket, másrészt közreműködik a képviselők általános integrációs témájú tájékoztatásában. Az Országgyűlésben mindezeket szem előtt tartva kellene tehát létrehozni az. Európai Integrációs Hivatal*t, melynek vezetője a főtitkár alá lenne beosztva a parlamenti hierarchiában. A szerv a Külügyi Hivaltól teljesen független, illetve azzal egyenrangú lenne. Ez az új részleg ellátná az EIÜB titkársági feladatait, segítené a jogharmonizációt és végezné a képviselők tájékoztatását (ez lenne a három fő részlege). A Könyvtárral a működés kezdetén ki kellene alakítani az együttműködés csatornáit.

Az Európai Ügyek Hivatala így a következőképp épülne fel:

- Jogharmonizációs titkárság, együttműködésben a Jogi Főosztállyal - min. 3 jogász, majd létszámfejlesztés. (Több társult ország parlamentjében már évekkal ezelőtt kialakítottak egy ilyen részleget.).
- *Az EIÜB titkárságán dolgozóknak szakosodniuk kell az integráció súlyponti kérdései szerint.* Így van csak lehetőség arra, hogy a rendszeres meghallgatások előtt a

²⁹⁵ A hivatali struktúrára vonatkozó elgondolásaim rögzítése előtt konzultáltam dr. Juhász Lászlóval, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága főtanácsadójával.

képviselők megfelelő mennyiségű és minőségű háttérinformációhoz jussanak. Ez az EU tagság elérése idejére a létszám növelését is megkívánja majd. Az EP-vel a kapcsolattartás, a vegyesbizottság melletti titkársági teendők ellátása szintén e részleg feladata lenne.

- Az EIÜB-hez beérkezett dokumentumok feldolgozásához, a visszakereséshez, a szakszerű tároláshoz, a sajtófigyeléshez, a jogharmonizációhoz nélkülözhetetlen EK jogi adatbázisok kezeléséhez mára már elengedhetlenné vált egy *főállású dokumentátor* alkalmazása a bizottság mellett, az Európai Integrációs Hivatal kötelékében. Neki szüksége lesz az Informatikai Osztály segítségére is, a saját dokumentáció számítógépes feldolgozásához, nyilvántartásához. (Nemzetközi példák azt mutatják, a parlamenthez beérkezett dokumentumok hatékony kezelése a parlamenti befolyásgyakorlás kulcsa. A beáramló információmennyiség évről évre nőni fog, s az azokba való "belefulladás" elkerülése végett már most el kell végezni az alapozást. Itt mind a kormányzati szervektől kapott dokumentumokról, mind a más forrásból beérkező tanulmányokról, mind a külföldről kapott információkról szó van. A dokumentátorok számát idővel majd emelni kell.)
- Az EIÜB saját kiadvánnyal kell hogy jelentkezzen ahhoz, hogy minden képviselő értesülhessen a parlamentben zajló integrációs munkáról. Ennek szerkesztését egy (új) munkatárs végzi, aki egyben segíti a dokumentátort. (Minden EU tagállami parlamentben működő integrációs testület rendszeresen megjelentet egy ilyen kiadványt.) Egyelőre a dokumentátor és ez a munkatárs alkotná a tájékoztatási részleget.

Minden szakbizottság mellett kell továbbá, hogy legyen egy angolul tárgyalóképes, EU kérdésekben jártas munkatárs, aki szorosan együttműködik az EIÜB titkárságával, s aki segíti az adott bizottság integrációhoz kapcsolódó tevékenységét (ők a Bizottsági Főosztály alkalmazásában állnak). Érdemes lenne folytatni az 1998. tavaszán lezajlott integrációs és nyelvi képzést a munkatársak részére.

Az Európai Parlament kivételével a Külügyi Hivatal végezné a nemzetközi parlamenti szervezetekbe delegált magyar képviselők felkészítését, valamint a kétoldalú parlamenti kapcsolatok kiépítését. A Külügyi Hivatal látná el továbbá az egész parlamentre nézve a külpolitikához kapcsolódó protokoll-feladatokat.

A képviselők tájékoztatását sokkal konkrétabbá kell tenni. A Brüsszelben szerkesztett Euro-Atlanti Hírlevél feleslegessé teszi a Külügyi Hivatal által eddig kiadott Európai Értesítőt (a Hírlevél ugyanis heti kétszeri megjelenésével naprakész és pontos információt ad minden Magyarországot érintő fejleményről). Ugyanakkor megfontolásra érdemes egy a parlamenti integrációs történésekre koncentráló, rendszeresen megjelenő kiadvány készítése. A konkrét kérdések megválaszolása az EIÜB dokumentátorának legyen a feladata, illetve ha nincs információja, akkor a képviselőt irányítsa a téma EIÜB-beli, illetve szakbizottsági szakértőjéhez.

A Könyvtárnak meg kellene szereznie az EU letéti könyvtár státuszt. Meg kell alakítani az EU Osztályt, elegendő számú, szakképzett és idegen nyelvet beszélő munkatárssal, s e részleg vezetője kellene hogy legyen a parlament ECPRD levelezője. Az európai integrációs gyűjteményt hozzáférhetővé és áttekinthetővé kell tenni, s erre külön személyzetet lenne szükséges beállítani. A Könyvtárban haladéktalanul ki kell alakítani egy *kutató-elemző részleget*, melyben az integráció témakörében jártas kutatót (később kutatókat) is alkalmazni kell.

Azt, hogy a csatlakozási tárgyalások meddig tartanak, tehát mikor zárul le a parlamenti felkészülés második szakasza, nem lehet pontosan megjósolni. Az Országgyűlés feladatai teljesítésében késésben van, de a lemaradás behozható, ha 1999-ben nekilát a pótlásnak. Mára Magyarország EU csatlakozása már olyan szakaszba érkezett, ahol teret kell adni az érdemi vitának. A kormány ne a bólogató jánosok konszenzusára igyekezzék támaszkodni, mert később kellemetlen meglepetések érhetik. A parlament nem biztos, hogy ellenség; *a tárgyalásokon akár jó hivatkozási alap lehet az, ha az Országgyűlésnek valamilyen kérdésben van álláspontja, s ezzel segítheti a kormányt akarata keresztülvitelében.*

Úgy gondolom, anélkül, hogy az Országgyűlés ösztönözné a kormányt, hogy kezdjenek párbeszédet arról, milyen szerepet töltsön be a törvényhozás integrációs ügyekben a tagság elnyerése után, a végrehajtó hatalom ezt magától nem fogja kezdeményezni. A kormány számára - ahogy az az EU tagállamokban is lenni szokott - a fokozott parlamenti bekapcsolódás csak többletterhet jelentene, így nem fogják sürgetőnek találni a kérdés rendezését. Ennek megfelelően az Országgyűlésnek kellene ezt

kikényszerítene. Így el lehetne érni, hogy a közjogi méltóságok megnyilvánulásai ne csak papíron legyenek érvényesek; Göncz Árpád köztársasági elnök az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság 1998. februári ülésén azt hangsúlyozta, hogy a csatlakozási tárgyalásoknak a magyar parlament munkájának részévé kell válniuk²⁹⁶. Az akkori miniszterelnök arra hívta fel a figyelmet, hogy ki kell alakítani a mindenkori kormány és ellenzék közötti egyetértést a csatlakozási stratégiát illetően. Ha a munka nem indul meg 1999-ben, az Országgyűlés végérvényesen gyenge szerepre kárhoztatja magát az EU tagság elnyerése utáni időszakra.

Bár úgy vélem, pártállásra való tekintet nélkül minden képviselő, beleértve a mindenkori kormánypárti képviselőket is, érdekeltek abban, hogy a tagság elnyerése után is tudja, mi történik Brüsszel és Magyarország kapcsolatában, mely Magyarország számára kötelező érvényű EK jogszabály miatt és hogyan születik, a kérdés a parlament szerepéről vitát fog gerjeszteni. Minél előbb elkezd azonban az Országgyűlés a témával foglalkozni, annál valószínűbb, hogy megalapozott modell születik majd, s a csatlakozási szerződés hazai megerősítése nem lesz majd annak a foglya, hogy a pártok nem rendezték időben ezt a kérdést. Az EU tagságot övező konszenzus fennmaradása hosszú távon ugyanis csak így képzelhető el.

6.8. A harmadik szakasz: a magyar modell a belépés utáni időszakra

Ebben a fejezetben a külföldi tapasztalatok alapján, s a magyar előzmények és sajátosságok figyelembevételével megpróbálom felvázolni, hogyan ellenőrizhetné az Országgyűlés a kormányt, miként őrizhetné meg befolyását a jogalkotásra az EU tagság elnyerése utáni időszakban. Az általam ideálisnak vélt megoldást igyekszem felvázolni, de szólok arról is, hogy mekkora esélyt látok annak megvalósulására, illetve, hogy milyen alternatívák képzelhetők el.

A harmadik szakaszban tehát a jogalkotás már az új keretben folyik, a bizottságok és a plenáris ülés feldolgozzák az illetékességi körükbe eső EK és nemzeti jogszabályokat. Ekkorra már túl vagyunk a szükségszerű alkotmánymódosításon, a tagság törvényi

²⁹⁶ In: *Az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság 1998. február 22-24-i, budapesti ülésének jegyzőkönyve.*

hátterének megteremtésén (l. később a következő alfejezetben). A Parlament ellenőrzi a kormány integrációs politikáját a második (tárgyalási) szakaszban kidolgozott és elfogadtatott modell szerint.

Arról már volt szó, hogy milyen tényezők határozzák meg egy ország modellváltását. A 6.1.1. és a 6.1.2. fejezetben ismertettem a Magyarország szempontjából fontos tényezőket. Ezek összefoglalva a következők:

- kis ország, tíz évre visszanyúló demokratikus hagyományokkal, stabil intézményrendszerrel (a rendszerváltás befejeződött);
- papíron erős parlament, ugyanakkor kancelláriademokrácia, az alaptörvénybe beépített fékekkel és ellensúlyokkal;
- koalíciós kormány, de konfrontációs elitstratégiák;
- erősen leterhelt parlament, kevés „profi” politikus; EU-s szakértelem és nyelvtudás nem általános;
- az európai integráció, mint az elitek ügye; az uniós csatlakozás népszerűsége lassan csökken;
- gyenge tájékozottság integrációs ügyekről;
- kormányzati túlsúly a csatlakozásra való felkészülésben;
- egy bizottságra leszűkített parlamenti odafigyelés integrációs ügyekben.

Meglátásom szerint, mindezek figyelembevételével, - tehát tekintettel a magyar államberendezkedésre, a politikai hagyományokra, a polgárok által a politika és az európai integráció iránt tanúsított érdeklődés fokára és a parlament eddigi integrációs szerepvállalására - egy integrációs kérdésekben középerős hatalommal rendelkező parlamentre lesz majd szükség, melynek nincs ugyan vétójoga s nem ad a kormánynak mandátumot, de pontosan nyomon követi a Brüsszelben történeteket, s a lehető legkorábban tudomást szerez a készülő közösségi döntésekről, jogszabályokról.

Ennek megfelelően a parlament integrációs feladatait a következő lépéseken keresztül kellene, hogy ellássa annak érdekében, hogy befolyásolni tudja a magyar uniós politikát:

1. Az információhoz való azonnali hozzájutás, az információ feldolgozása;
2. Konzultációk lefolytatása a parlamentben (bizottságok, plenáris);

3. Bizottsági állásfoglalás kibocsátása, még a kérdésben döntést hozó EU Miniszterek Tanácsa ülése előtt, hogy a kormány figyelembe tudja venni az Országgyűlés véleményét;
4. Abban az esetben, ha a magyar miniszter a Tanács ülésén eltért a parlament véleményében foglaltaktól, számot kell adnia az Országgyűlésnek ennek okairól.

Most az EU tagállami modellek bemutatásakor használt szempontok alapján részletezem, hogyan ellenőrizhetné az Országgyűlés a kormány integrációs politikáját.

6.8.1. Jogszabályi keret megalkotása az Országgyűlés integrációs szerepéhez

Az előző fejezetekből kiderült, hogy az Országgyűlés meglehetősen koncepciótlanul vesz részt jelenleg a csatlakozási folyamatban. Rendszeresen foglalkozik ugyan szakpolitikai kérdésekkel, de saját szerepének jogi megalapozására eddig nem fordított gondot. A tagfelvételi tárgyalásokat megelőzően, illetve mind a mai napig nem készült jogalkotási és jogalkalmazási stratégia, azaz nem kezdődött meg a gondolkodás arról, hogy az EU tagság elérése után hogyan módosulnak a jogalkotás és jogalkalmazás feltételei Magyarországon. Enélkül pedig a parlament sem tud eleget tenni ellenőrző funkciójának. A törvényhozásnak tudatában kellene lennie alkotmányozási, törvényalkotási, intézményalakítási feladatainak, s rendszeresen napirendre kellene tűznie ilyen témájú vitákat. Mindehhez persze meg kellene teremteni a megfelelő hátteret, anyagi források biztosításával és megfelelő szakértői gárda alkalmazásával.

Ebben a fejezetben azt vizsgálom, mik történtek eddig a törvényhozás integrációs szerepének jogi megalapozása terén, illetve megpróbálom meghatározni az általam a tagság elérése utáni időszakra felvázolandó magyar modell jogszabályi hátterét.

6.8.1.1. Az új alkotmány megalkotása és az integráció

Magyarországon elvileg egyetlen politikai erő sem tagadja, hogy szükség lenne egy új alaptörvényre a mai toldozott-foltozott helyett. Az alkotmányozás az 1994-1998-as parlamenti ciklusban be is indult: 1996. december 21-én az Országgyűlés elfogadta az

alkotmány szabályozási elveiről szóló 11/1996. sz. országgyűlési határozatot (a továbbiakban koncepció), felállt az Országgyűlés Alkotmányelőkészítő Bizottsága, megszülettek az első változatok, de a munka – politikai akarat hiányában – eredménytelenül zárult, és a bizonytalan jövőbe tolódott.

Érdemes megvizsgálni, a politikusok és szakértők e munka során mennyiben voltak tekintettel arra, hogy Magyarország csatlakozni kíván az Európai Unióhoz. Mint láttuk, a jelenlegi tagállamok többségében előbb-utóbb az alaptörvénybe is bekerült, ha nem is mindig közvetlen, utalás az uniós tagságra, illetve mind több alkotmányban esik szó a törvényhozások jogosítványairól az integrációs folyamatban. Spanyolország, Portugália és Görögország az autoriter rendszerek bukása után a hetvenes években úgy fogalmazta meg első demokratikus alkotmányát, hogy szem előtt tartotta a majdani EK csatlakozást. Közép-európai példát is lehet hozni: Lengyelországban, ahogy arról az 5. fejezetben már esett szó, 1997-ben olyan alkotmányt fogadtak el, mely lehetővé teszi majd a belépést (nemzetközi szervezet javára történő szuverenitás-átadás). Egy másik jelölt országban, Cipruson tudatában vannak annak, hogy a leendő tagság indokolttá fogja tenni az alaptörvény módosítását, annak érdekében, hogy a kormány rendeleti úton ültethesse majd át a nemzeti jogba a közösségi irányelveket²⁹⁷.

Az EU tagság és az alkotmány viszonyát nem elemzem részletesen, hisz az nem tartozik közvetlenül a tárgyhoz. Én arra keresem a választ, hogy vajon az alkotmányozási folyamat során felmerült-e valamilyen összefüggésben a törvényhozás integrációs szerepe.

A téma időszerűségét még az is adja, hogy az Alkotmánybíróság 4/1997. (I.22.) határozata először foglalkozik Magyarország európai integrációja alkotmányossági feltételeivel és körülményeivel. Ebben szerepel, az Alkotmánybíróság szerint is vizsgálendő, „nem üresedik-e ki a demokrácia és a népszuverenitás az EU szupranacionális jellege miatt” (Ficsor 1997, p.529.).

²⁹⁷ Erről Tassos Papadopoulos, a Cipruson integrációs ügyben kompetens Külügyi Bizottság elnöke beszélt a társult országok integrációs bizottságai elnökei első találkozásán Ljubljanában, 1998. november 12-én (Juhász 1998b, p.2.).

A hatályos magyar alkotmányt EU kompatibilitás szempontjából megvizsgáló Ficsor Mihály szerint (Ficsor 1997, p.529.) az alaptörvény 2(1), 2(2) és 7(1) cikkei problémásak, a népszuverenitás elve, valamint amiatt, hogy nem egyértelmű a fogalmazás a nemzetközi jog és a belső jog hierarchiájáról. Első kitétele tehát már összefüggésben van a parlament szerepével. Én ehhez hozzátenném, hogy a 19(2)cikk állítása – az Országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból eredő jogokat – szintén értelmezés tárgya kell majd hogy legyen, csakúgy, mint a 25(2) cikk („a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg”). Nem tartozik a témához, de a Nemzeti Bankról szóló 32/D. cikk szintén újraértelmezést fog igényelni, valamint megoldást kell majd találni az uniós állampolgárság és a helyi választójog problematikájára.

Az 1996-os alkotmány-koncepció külön fejezetet szentelt a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának, de a közösségi joggal (amely önálló jogrendszer, és nem lehet a nemzetközi jog részeként kezelni) külön nem foglalkozott. Az Alkotmányelőkészítő Bizottság titkársága által, AEB/1/2/1997. szám alatt, 1997. február 3-i dátummal készített alkotmány-tervezet már tartalmazott több olyan rendelkezést, melyek célja a csatlakozás alkotmánybeli feltételeinek megteremtése volt (Ficsor 1997, p.462.). Ez a tervezet elismeri a nemzetközi jog elsődlegességét, de tisztázatlan, hogy vajon az alkotmányhoz képest is az lenne-e. Lehetővé tenné a közösségi jog elsőbbségének elismerését, valamint hogy a magyar állam nemzetközi szerződéssel, nemzetközi szervezet javára, az Országgyűlés minősített többséggel meghozott határozatával lemondhatna szuverenitása egyes részjogosítványainak gyakorlásáról, amennyiben azt népszavazás is megerősíti. Ficsor Mihály szerint átgondolatlan a szuverenitás-átruházás ezen koncepciója, mert nem köti ki, hogy Magyarország tagja legyen annak a szervezetnek, amelynek átad hatásköröket, mert a szuverenitás elvesztést irreverzibilisként állítja be, tehát nem lenne mód visszaszerzésére, mert nem szögezi le, hogy csak önkéntes transferről lehetne szó, illetve mert – s ez véleményem szerint a legsúlyosabb hiányosság – nem határolja le, milyen felségjogokat lehet egyáltalán átruházni. Más szerző (Tóth 1998) szerint is az alkotmányban mindenképp meg kell fogalmazni a közösbe beviendő, a szuverenitásból fakadó egyes jogok gyakorlásának átadását, pozitív vagy negatív felsorolással, ahogyan ez megtalálható a tagállamok alaptörvényeiben is.

Én a szuverenitás-átruházással kapcsolatban két megjegyzést tennék. Az egyik, hogy érdemes elgondolkodni azon, az alaptörvény szövegében nem lenne-e szerencsésebb szuverenitás-transzfer helyett arról beszélni, hogy a jövőben az állam bizonyos felségjogokat a nemzetközi szervezet többi tagállamával közösen gyakorol, s csak azok kizárólagos gyakorlásáról mond le. A másik, hogy óva intenék felségjogok pozitív taxatív felsorolásától, mert az később esetleg több értelmezési vitára adna okot, és gyakrabban kellene az alaptörvényhez nyúlni. Másrészt az integráció mélyülése esetén mindig alkotmányt is kellene módosítani. Ehelyett én általánosabb megfogalmazást választanék, vagy szűk negatív felsorolást alkalmaznék.

Az egy évvel későbbi, 1998. február 17-i keltezésű alkotmánytervezet²⁹⁸ valami keveset már megfogadni látszik a fenti kritikai megjegyzések közül. A szuverenitás-átruházás kérdésénél (3.§) „B” változatként megjelenik az a feltétel, hogy Magyarország legyen tagja a nemzetközi szervezetnek, s a felségjogok átruházását népszavazással is meg kell erősíteni. A Ficsor által megfogalmazott többi kritérium azonban továbbra is hiányzik. Itt jegyezném meg, hogy amennyiben a referendumra vonatkozó előbbi kitétel így kerülne be az alkotmányba, az azt jelentené, hogy a tagság elnyerése után az integráció elmélyítését hozó minden további uniós szerződést népszavazással kellene jóváhagyni Magyarországon (ilyen feltételt egyedül az ír alkotmány támaszt).

Egyik tervezetben sem merül fel, hogy az Országgyűlést, amikor az hozzájárul bizonyos felségjogok nemzetközi szervezetre történő átruházáshoz, valamilyen módon kárpótolni kellene. Ezek a dokumentumok tehát csak a nemzetközi jog és belső jog viszonyával, szuverenitás-átadási kérdésekkel foglalkoznak, a közösségi joggal, intézményekkel, a majdani uniós tagságnak a hatalmi egyensúlyra gyakorolt hatásával nem.

Ha a szakirodalomhoz fordulunk, hogy feltérképezzük, milyen megoldási javaslatok merültek fel az általam felvetettekre, szintén nem lehetünk elégedettek. Az integráció és a magyar alkotmány kérdéskörét tanulmányozó jogászok eddig szinte kizárólag a nemzetközi jog szempontjából elemezték a közösségi joghoz való viszonyt²⁹⁹. Egyedül Németh József szól arról, hogy a csatlakozás révén újra kell majd osztani a kormány és

²⁹⁸ *A Magyar Köztársaság Alkotmánya, Tervezet, 1998. március 10. AEB/17/2/1998., kézirat.*

²⁹⁹ *A koncepcióhoz, alkotmánytervezetekhez annak idején háttértanulmányként készült műveket érdemes itt felsorolni. Bodnár 1995, Németh 1995, Tatham 1996b és 1998, Bragyova 1995, Lamm 1996.*

az Országgyűlés szabályozási körébe eső feladatokat, s erre már a belépés előtt sort kell keríteni. Úgy gondolja, a témának már most (1995!) meg kellene jelennie a kormány jogharmonizációs programjában (Németh 1995, p.26.). Szintén ő említi először, hogy „az Országgyűlés szűkebb, a Kormány pedig széles hatáskört” kell hogy „kapjon a közösségi rendelet és határozat végrehajtásában, sőt még az irányelvek adaptálásában is”. A szerző azonban azt nem részletezi, hogy is lehetne a kormány jogszabályalkotó hatáskörét kiterjeszteni.

Ami a kormányzat jogi felkészülését illeti a majdani EU tagságra, két dologról kell szólni. Az egyik, hogy az Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény³⁰⁰ 3. cikke szerint a nemzetközi szerződések megkötésekor és a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell azok összhangját a társulási egyezményrel, az 5. cikk szerint pedig – amint az már említésre került a 6.4.1. fejezetben - a törvényjavaslatok indoklásának ki kell térnie e kompatibilitásra. A másik, hogy a magyar kormány 1993 óta rendszeresen készít jogharmonizációs programokat (öt éves program, éves jogharmonizációs feladattervek, Nemzeti Program az Acquis Átvételéről). Ezek azonban kizárólag szektoriális kérdésekkel foglalkoznak; egybevetik az egyes területekre vonatkozó magyar és közösségi szabályokat, határidőket állapítanak meg az adaptációra. Általános szabályozási elveket, intézményekre és a törvényi háttérre vonatkozó javaslatokat nem tartalmaznak. *A közjogi felkészülésre tehát nincs kötelezettség, s a gyakorlatban sincs rá példa*³⁰¹.

Összességében azt állapíthatjuk meg tehát, hogy az alkotmányozás eddigi folyamatában kevés figyelmet szenteltek mind a politikusok, mind a szakértők az uniós tagság alkotmányjogi következményei felmérésének. Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága 1997. november 12-i ülésén a kérdéskört ismerkedés-jelleggel megvitatta, kormányzati és külső szakértőket hallgatott meg, de ennek később semmilyen folyománya nem lett. A helyzetet belülről, az Alkotmányelőkészítő Bizottság munkatársaként ismerő Tóth Judit összegző művében meg is jegyzi, hogy „az integráció alkotmányjogi szempontú vizsgálódása Magyarországon csak a kezdet kezdetén tart”, s „a hazai közjogi-

³⁰⁰ In: Magyar Közlöny, 1994/1. szám, 1994. január 4., p. 204.

³⁰¹ Kecskés László hasonló következtetése jutott a magyar jogharmonizáció eddigi teljesítményének értékelésekor 1998. tavaszán („Nincs jogharmonizációs stratégiánk”, Magyar Nemzet, 1998. március 19.). Ő az EU elsődleges joganyagának és az Unió bírói gyakorlatának felmérését, magyar szempontból való értékelését hiányolta.

alkotmányjogi irodalom eleve csekély” (Tóth 1998, p.99.)³⁰². Egy másik szerző úgy véli, az Európai Unió felé pedig üzenet értékű lenne, ha láthatnák, a magyar alkotmányreform már tekintettel van a leendő EU tagságra (Tatham 1998, p.5.).

A politológusok sem tettek le ennél sokkal többet az asztalra. Pokol Béla a Politikatudományi Társaság 1998. márciusi, az igen tág „Az EU és Magyarország” címet viselő konferenciáján³⁰³ érzékeli a problémát; hogy az Országgyűlés szerep csökkenni fog, s a kormány ellenőrzését ajánlja gyógyírul. Két alternatívát nevez meg a kontrollra: a miniszterek utólagos ellenőrzését, valamint a szigorúbb kötött mandátumadást. Külföldi példákat hoz, de ő maga nem foglal állást, hogy melyiknek a bevezetése lenne Magyarországon a célravezetőbb. Annyit leszögez, a plenáris ülésnek fontos szerephez kell jutnia. Ezen túlmenően a leendő magyar EP képviselők megválasztásának kérdését tárgyalja. Megemlíti, hogy alkotmányváltoztatásra is szükség lehet, de ennél tovább nem megy, s csak az osztrák alaptörvény-reformot elemzi.

„Mentségül” azt lehet felhozni, hogy az általam hiányolt kérdések csak a belépéskor lesznek döntő fontosságúak. Ha az új alkotmány már a csatlakozás előtt életbe lépne, akkor az általam felvetetteket nem is lehetne még abba belefoglalni. Ma azonban, amikor már tudjuk, időlegesen szünetel az alkotmányozás, már nem lehet egyértelműen azt állítani, hogy az új alaptörvény biztosan hatályos lesz a tagság elérése előtt.

6.8.1.2. A tagság elérése utáni magyar modell jogszabályi háttere

Az előző alfejezetben látottak alapján úgy vélem, az Országgyűlés jövőbeli, tehát az EU tagság elérése utáni szerepének meghatározásához mindenképp módosítani kell majd a magyar alkotmányt³⁰⁴. *Minimum-megoldásként feltétlenül rendezni kell a szuverenitás-*

³⁰² Tóth Judit ebben a tanulmányában Magyarországon először veszi tételesen végig, hogy az EK jog tágabb értelmezésével az alkotmányozás során a szuverenitás-átruházáson és a belső jog - nemzetközi jog - közösségi jog viszonyrendszeren túl mi mindenre kell majd megoldást találni az integrációval összefüggésben: az állam önmeghatározása, nemzetközi együttműködés és biztonság, határon túli magyarok, magyar és uniós állampolgárság, érdekegyeztetés, az emberi jogok, jogalkotás, az Országgyűlés szerepe, a kormány és a közigazgatás, önkormányzatok, közpénzek, igazságszolgáltatás, ombudsman és végül az Alkotmánybíróság jövőbeli szerepe.

³⁰³ Felszólalásának írott változata megjelent l. Pokol 1998.

³⁰⁴ Mivel nem tárgya a disszertációnak, nem részletezem, hogy véleményem szerint az EU tagság miatt az alkotmány mely részei szorulnak felülvizsgálatra. Amint arról már esett szó, csak az Országgyűlés

átruházás kérdését, ahogy az az összes tagállami alkotmányban kivétel nélkül megtalálható. El kell dönteni továbbá, hogy a jogalkotásra érvényes általános szabályoknak az EU tagság következtében történt változását megjelenítik-e az alaptörvényben, vagy ezt csak alacsonyabb szinten rendezik (a jogalkotási törvény átformálásával). A parlament integrációs feladatainak tisztázása érdekében mindenképp meg kell majd határozni a közösségi jog helyét a jogforrási hierarchiában, le kell szögezni a nemzetközi szerződések megkötésének szabályait, valamint el kell különíteni a rendeleti és törvényi úton szabályozandó kérdések körét³⁰⁵.

Mindezen kötelezően tisztázandó kérdéseken túl több jogi megoldás közül lehet választani az Országgyűlés integrációs szerepének vonatkozásában. A 3.5.1. fejezetben láttuk, a tagállami alkotmányok közül öt a törvényhozások uniós feladatait, ha eltérő részletességgel is, szabályozza. Ennek alapján az alternatívák a következők:

- Az alkotmányban részletesen rögzítjük, az Országgyűlés hogyan, milyen szervezeti keretben követi nyomon a közösségi jogalkotást, miképp ellenőrzi a kormány integrációs tevékenységét és milyen jogosítványok illetik meg a parlamentet a folyamatban.
- Az alkotmányban csak utalásszerűen szerepel, hogy a kormány integrációs politikája felett az Országgyűlés kontrollt gyakorol, törvényben (vagy más jogszabályban) rögzítettek szerint.
- A minimum-megoldást alkalmazva nem esik szó a törvényhozás integrációs jogosítványairól az alaptörvényben.

szerepére vonatkozó elképzeléseimet ismertetem. Annyit azért megemlítenék, hogy a mostani EU tagállamok alkotmányreformjaira, terveire az a jellemző, hogy megemlítik az alaptörvényben az uniós tagságot (l. az osztrák, svéd, ír és olasz alkotmányreform-elképzeléseket).

³⁰⁵ Arról egyelőre nem alakult ki egyetértés a téma szakértői között, hogy ezek közül melyik kérdést milyen szintű jogszabályban kellene szabályozni, tehát hogy miről kellene az alkotmányban, és miről a jogalkotási törvényben szólni. Szintén nem eldöntött kérdés, hogy az alaptörvény mai rendelkezése a törvényi úton szabályozandó kérdésekről fenntartható lesz-e a tagság elnyerése után. Ez nem is csoda, hisz – azon túlmenően, hogy néhányan már elkezdtek foglalkozni a témával - végleges álláspontot még senki sem alakított ki, így valójában a szakma vita is csak a legelején tart. Tóth Judit a már említett tanulmányában a következő, jogalkotással összefüggő kérdések alkotmányban való szabályozását tartja szükségesnek: önálló mechanizmus bevezetése a hatáskörök vizsgálatára, alkotmányossági vizsgálat, kihirdetéssel és hatálybalépítéssel kapcsolatos garanciák. Úgy látja, a jogalkotás további szabályozása már törvényi szintre utalható (például az irányelvek átültetésére vonatkozó szabályok) (Tóth 1998, pp.109-110.). Berke Barna szerint az EK jog elsőbbségét elég lenne a csatlakozási törvényben kimondani, mert akkor nem kellene elismerni annak az alkotmány feletti szupremáciáját. A témában – mivel nem tartozik szorosan az általam tárgyaltakhoz – nem kívánok állást foglalni; csak annak megjegyzésére szorítkozom, hogy erről minden bizonnyal nagy vita várható majd mind szakértői, mind politikai szinten.

A tagállami törvényhozások integrációs szerepvállalása jogszabályi háttérnek értékelésekor láttuk, az, hogy milyen szinten történik a parlament feladatainak meghatározása, még nem feltétlenül mérvadó a modell hatékonyságára. Az is kiderült ugyanakkor, hogy csak a nagy hagyományú, jól működő parlamentek tudják színvonalasan ellenőrizni kormányukat szokásjogi alapon, minimális jogszabályi háttérrel (Dánia, Egyesült Királyság). Azt is megmutatta a 3.5.1. fejezet, hogy Luxemburg kivételével minden tagállamban legalább egy cikk erejéig törvény foglalkozik a törvényhozások Európa-politikai feladataival.

Mindezeket figyelembe véve a középső opciót tartom Magyarország számára a legideálisabbnak. A részletes, alkotmányban történő szabályozásnak (első opció), tekintettel arra, hogy a döntéshozók mekkora figyelmet szenteltek eddig a kérdéskörnek, s milyen erős kormányzati túlsúly érvényesül napjainkban az EU csatlakozási folyamatban, nincs realitása. A harmadik opciót pedig azért nem tartom szerencsésnek, mert nincsen olyan szokásjog a parlament-kormány viszonyban, amire építeni lehetne, így a nem-szabályozás gyaníthatóan a törvényhozás mellőzéséhez vezetne.

Az alkotmány-beli egy cikkelyes utalást tehát vagy a csatlakozási törvényben, vagy külön törvényben gondolnám kiegészíteni, úgy, hogy a részleteket a Házsabály tartalmazza. A mai uniós tagállamok közül hatban a csatlakozási szerződés (vagy az alapítóknál a Római Szerződést megerősítő szerződés) rendelkezik a parlament szerepéről, tizenegyben pedig külön törvény (is) (például Portugáliában vagy Németországban). A majdani csatlakozási törvényben való szerepeltetés tárgyalástechnikai, elfogadtatási szempontból egyszerűbbnek tűnik, s egyfajta csomagtervet képezne magával a belépéssel, tehát a kormánynak muszáj lenne foglalkoznia vele. Követendő példának tartom a brit és az ír megoldást, *hogy a belépéssel kapcsolatos összes kérdést egyetlen törvényben rendezik*. Ez azt jelentené, hogy egy törvény szólna a csatlakozási szerződés megerősítéséről, a parlament szerepéről, a magyar EP képviselők megválasztásának módjáról, s ez rögzítené azt is, milyen más jogszabályok (a jogalkotási törvénytől az államháztartási törvényen át mondjuk a vámjogig), s hogyan módosulnak az EU tagság által.

A törvénynek a parlament szerepével foglalkozó részében szerepelnie kell a következőknek:

- A kormány köteles rendszeresen tájékoztatni az Országgyűlést (annak plenáris ülését és illetékes bizottságát) az Európai Unió összes politikájáról, valamint Magyarország EU-beli tevékenységéről.
- A kormány magyarázat kíséretében haladéktalanul megküldi az Országgyűlésnek az uniós dokumentumokat (mind az I., mind a II. és III. pillérre vonatkozóakat, a munkadokumentumokat is beleértve), különös tekintettel a jogszabály-, egyezmény-, vagy más intézkedés-tervezetekre.
- Az Országgyűlés a szabályozási körébe eső kérdésekről állást foglalhat, a hatáskörén kívül eső kérdésekről pedig tájékoztatást kap. Az Országgyűlés vizsgálódásai lefolytatásához elegendő időt kell biztosítani, hogy állásfoglalása még a brüsszeli döntés előtt megszülethessen.
- A kormánynak törekednie kell arra, hogy az EU Miniszterek Tanácsában képviselendő pozíciójának kialakításakor figyelembe vegye az Országgyűlés véleményét. A kormány az Unió-beli történésekről beszámol a törvényhozásnak, különös tekintettel azokra a kérdésekre, melyekben parlamenti állásfoglalás is született.

Ezen jogosítványok törvénybeli megfogalmazása révén biztosítani lehetne az Országgyűlés széles körű tájékozottságát, állásfoglalási lehetőségét, illetve hogy minden történésről visszajelzést kapjon. Mandátumot nem fogalmazna meg tehát a törvényhozás a kormány számára, de a folyamatokat kontroll alatt tudná tartani. Ezáltal a finn és a holland modellhez állna a legközelebb.

A részleteket rögzíthetné az Országgyűlés *Házszabálya*, attól kezdve, hogy mit tartalmazzon az uniós dokumentumok mellé kötelezően csatolandó magyarázat, addig, hogy a parlament hogyan folytatja le az eljárásokat. Ezeket a modell működésének ismertetésekor részletezem. A ma hatályos Házszabály IV. rész 1-3. fejezete a parlament ülésezési, tárgyalási rendjének általános szabályait tartalmazza, a IV. rész 4. fejezete pedig a különleges eljárásokat, tehát hogy például a költségvetéssel vagy a nemzetközi szerződésekkel hogyan foglalkozik a Ház. Mindennek ismeretében úgy vélem, hogy az európai integrációs ügyek parlamenti kezelésének normáit is ez utóbbi fejezetben, annak egy alfejezetében kellene egy helyen rögzíteni. Ezen túl a 28(2) cikkben, mely felsorolja, hogy milyen ügyekkel kapcsolatosan kötelező létrehozni

állandó bizottságokat, be kellene illeszteni, hogy az európai integráció is igényli egy állandó bizottság felállítását.

Végezetül szólnom kell még pár szót a *jogalkotási törvényről*, hisz az is érinti az Országgyűlés jogosítványait és feladatait. Említettem, hogy meg kell majd határozni a közösségi jog helyét a jogforrási hierarchiában, el kell választani a törvényi és rendeleti úton szabályozandó kérdéseket, s tisztázni kell a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó szabályokat. Egyes vélemények szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény jelenlegi állapotában mind tartalmát, mind szemléletét tekintve alkalmatlannak arra, hogy az EU tagság elérése után is követendő norma legyen a jogszabályok megalkotásához³⁰⁶. Tételesem itt nem veszem végig mindazon rendelkezéseit, melyekre ezt az állítást alapozni lehet, hisz én e dolgozatban csak a parlament jogalkotási tevékenységére összpontosítok, de álljon itt néhány példa bizonyítékul. A mai törvény szerint gazdasági, társadalmi szükségszerűség esetén kell jogszabályt hozni, az EU tagság után pedig ettől függetlenül is kötelező lehet a jogalkotás (például át kell ültetni egy irányelvet). Meg kell változtatni a jogszabályok kihirdetésére vonatkozó szabályokat, hisz már nemcsak a Magyar Közlöny lesz az irányadó, hanem az akkor már magyar nyelven is elérhető Official Journal (az EK hivatalos közlönye). A csatlakozástól kezdve már nem csak a Magyarországon elfogadott normák lesznek érvényesek, hanem a Brüsszelben elfogadottak is, ráadásul megváltoznak a jogszabályok hatálybalépésének körülményei. *Mindezek miatt tehát elkerülhetetlen a jogalkotási törvény átfogó reformja.* Megítélésem szerint az Országgyűlés irányelv-átültetési, tehát nem a kormány ellenőrzésére vonatkozó feladatait is ebben a törvényben kellene rögzíteni. Az egész jogalkotási törvény-módosítás pedig a csatlakozásról szóló törvénybe kerülhetne bele (tehát hogy minden változtatást, ahogy arról már volt szó, egyetlen törvényben szerepeltetnének).

Nem szabad megfeledkezni arról, hogy ki kell majd alakítani a magyar európai parlamenti képviselők megválasztására vonatkozó szabályokat. Ez a kérdés azonban nem tartozik e dolgozat tárgykörébe.

³⁰⁶ Ezt az álláspontot képviseli például Juhász László, az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága főtanácsadója.

Az általam ideálisnak vélt jogszabályi háttér felvázolása után érdemes arról is szólni, *hogy a jelen körülmények között mennyi esély van mindennek a megvalósulására.* Azt már láttuk a 6.4.4. fejezetben, hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága még az előző parlamenti ciklus végén az első nagyobb törvényhozás-kormány erőpróbán elvérzett, azaz nem tudta rendezni saját szerepét és jogosítványait a csatlakozási tárgyalások idejére. A kormányváltás után az ellenzék próbálkozása szintén elbukott (az akkori kezdeményezés időszerűségét már valóban erősen meglehetett kérdőjelezni). A vita a parlament EU tagság elnyerése utáni feladatköréről azóta sem kezdődött el. Fogódzoul az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága kormánypárti elnökének egy 1998. őszi kijelentése szolgálhat, mely szerint „ha nem is a dán modell egy az egyben való átvételét kellene megcéloznunk, ... de azt igen, hogy a parlament mandátumát az alkotmányban is rögzítő módosításra van szükség az európai uniós tagsággal kapcsolatosan”³⁰⁷. Ez azt jelenti, hogy jelenleg a legnagyobb kormánypárt nem zárkózik el attól, hogy erős jogszabályi háttért teremtsen a parlament integrációs szerepéhez.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az ezzel kapcsolatos kormányzati munka nem kezdődött még el; egyelőre egyedül az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán folyik erről kutatás, szakértői (tehát nem politikusi) anyag összeállítása. Könnyen előfordulhat, hogy a csatlakozási tárgyalások lezárulásának közeledtekor indul majd meg a kapkodás ezen téma rendezése érdekében, s akkor – tekintettel az idő sürgető voltára – a kormány minden bizonnyal a számára legkevesebb terhet jelentő, azaz a legenyhébb kontrollt meghonosító modell mellett fog majd síkra szállni (l. az 1998-as választások előtti kapkodást a tárgyalási mandátumról és az Országgyűlés szerepéről).

Az Országgyűlés ennek úgy tudna elébe menni, ha egyrészt minél előbb megkezdene az egyeztetést a kérdésről, először a bizottságban, majd a parlament elnökével és végül a kormánnyal, másrészt – ahogy az már említésre került – egy szakértői bizottságot bízna meg, hogy a témában készítsen egy előterjesztést. Így az eltérő álláspontok – mert minden bizonnyal azok lesznek – hamarabb felszínre kerülhetnének, a pártok és a kormány rákényszerülnének a témával való foglalatosságra, szakmai vita alakulhatna ki, hisz lenne arra még elegendő idő, valamint külső szakértőket is bevonhatnának a

³⁰⁷ In: Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága jegyzőkönyve, 1998. október 28., p. 16.

képviselők a munkába. *A késlekedés az érdemi vita kialakulásának és az ideális modell kidolgozásának, elfogadtatásának esélyét csökkenti.*

6.8.2. Az integrációs ügyekkel foglalkozó parlamenti testület

Az Országgyűlésben, mint láttuk, 1992 óta működik az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága. A csatlakozásra tehát legalább tíz év tapasztalat áll majd a testület mögött. A tagság nagy fluktuációja miatt ez ugyan nem marad meg teljes egészében a köz számára, de a bizottság szakértői gárdája viszonylag állandónak mondható, így nem vesznek kárba az előzmények. A csatlakozási tárgyalásokat is ez a testület követi nyomon, igaz, csak ex-post kontrollt gyakorolva. Mára a testület jó hazai és nemzetközi kapcsolatrendszerre, viszonylagos ismertségre tett szert. A szakbizottságok integrációs tevékenysége ezidáig minimális volt, így nem tartom valós alternatívának, hogy valamelyik közülük átvegye majd az EIÜB szerepét.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy az EU tagság elnyerése után is az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága legyen az uniós ügyek letéteményese az Országgyűlésben. Továbbra is egyike maradna a parlament állandó bizottságainak, amelyet azonban különleges hatáskörökkel (l. később) is felruháznának, azaz *az egész ház nevében hozhatna állásfoglalásokat.* Ezt azért tartanám hasznosnak, mert – ismerve a plenáris ülés mai leterheltségét, rugalmatlan munkavégzését – egy bizottság könnyebben tud alkalmazkodni a hektikus brüsszeli döntéshozatalhoz, s a hazai és külföldi uniós történéseknek nagyobb figyelmet tud szentelni, mint a plénum. Az EU tagállamok példái is azt bizonyítják, ott hatékonyabb a kormány ellenőrzése, ahol az integrációs bizottság rendelkezik ilyen felhatalmazással (l. 3.5.2. fejezet).

6.8.3. Az integrációs ügyek parlamenti kontrolljának menete

Minden modell működésének kulcsa, hogy az adott parlament az uniós információk milyen köréhez jut hozzá, s azokkal mit kezdhet.

Azt már eddig is láttuk, hogy az uniós dokumentumok eljutása a nemzeti parlamentekbe külső és belső körülményektől függ. Külső körülmények alatt értendő a kiszámíthatatlan brüsszeli munkavégzés, azaz hogy sokszor valamely dokumentum lassabban vagy gyorsabban készül el a vártnál, hogy a döntéshozók hirtelen megváltoztatják például a Tanács napirendjét, hogy az Európai Bizottság javaslatai késve kerülnek a tárgyalóasztalra, hogy a szöveg még nem áll rendelkezésre az Unió összes hivatalos nyelvén. Ezek objektív, a törvényhozások kompetenciáitól független körülmények, amelyeken a parlamenteknek nincs módjuk változtatni. Az ún. belső körülményeket azonban igenis lehet befolyásolni. Ez alatt azt értem, ha egy törvényhozást a kormány jogszabályi alapon köteles tájékoztatni, akkor arra minden valószínűség szerint sor is kerül. Hasonlóképpen, ha bizonyos kérdésekben a kormánynak konzultációs kötelezettsége is van a parlamenttel, akkor nem fordulhat elő, hogy például közösségi jogszabály-tervezetek úgy kerülnek alkalmazásra Magyarországon, hogy azokkal kapcsolatban az Országgyűlés nem fejtette ki a véleményét. A tájékoztatás és konzultáció hiányában a magyar törvényhozást folyamatosan kész tények elé állítaná a közösségi jogalkotás.

Ez alapján integrációs ügyekben *a kormány három féle, az Országgyűléssel szembeni kötelezettségét kellene törvényben rögzíteni. Az első a tájékoztatási, a második a megjelenési, a harmadik pedig a konzultációs kötelezettség.*

A *tájékoztatási kötelezettség* megszabása alatt az értendő, hogy megállapítjuk, a dokumentumok milyen körét, kinek, mikorra, s milyen kísérszöveggel kell eljuttatnia a kormánynak a törvényhozás számára.

Ha a dokumentumok túl széles köréhez jut hozzá a parlament, fennáll az információtengerbe való belefulladás veszélye. Ha túl kevés dokumentumot köteles a kormány megküldeni, fontos kérdések elkerülhetik az Országgyűlés figyelmét. *Javaslatom az, hogy a végrehajtó hatalom teljes körűen legyen köteles informálni a törvényhozást, hogy majd a parlament dönthesse el, a beérkező dokumentum-áradatból mivel foglalkozik részletesen.*

A vonatkozó törvényben szerepeljen, hogy a kormány a dokumentumok kézhezvételétől számított egy héten belül (tehát akkortól, amikor már a Tanács elé került a javaslat, azaz

rendelkezésre áll magyar nyelven, s az állandó képviseleten keresztül Budapestre is megérkezett) megküldi a közösségi jogszabály-tervezeteket, valamint a közös kül- és biztonságpolitika és a bel- és igazságügyi együttműködés körébe eső dokumentumokat, hogy a parlament ellenőrző tevékenységét az Unió mindhárom pillérének vonatkozásában kifejtthesse. Ezeken túl a konzultációs jellegű dokumentumokat (fehér és zöld könyvek) és a Tanács munkadokumentumait is el kell juttatni az Országgyűléshez. A folyamatban levő uniós tárgyalásokról, kormányközi konferenciákról, nemzetközi szerződések előkészítéséről szintén számot kell adni a törvényhozásnak. Az Európai Bizottság saját körben hozott szabályairól csak tájékoztatni kell a parlamentet, s igény esetén azokat rendelkezésre kell bocsátani.

A kormány alatt, minden bizonnyal, a legtöbb tagállamhoz hasonlóan – az integrációs ügyek kormányzati kezelésének jelenlegi struktúrájából kiindulva – a Külügyminisztériumot kell majd érteni. Az anyagoknak a parlament Európai Integrációs Hivatalának addigra felállítandó EU dokumentációs központjába kellene érkezniük, ahol aztán azokat jegyzékbe veszik. A kormánynak a fontos és újdonságot tartalmazó dokumentumok mellé *magyarázó szöveget* is kellene mellékelnie, legkésőbb két héttel azután, hogy a tervezet eljutott a Tanácshoz. Ennek a magyarázatnak tartalmaznia kellene a következőket: maga az uniós tervezet, annak fő célja, lényege, tárgyalásának várható menetrendje, az uniós intézmények (esetleg a tagállamok) álláspontja, a dokumentum értékelése magyar szempontból (gazdasági, politikai, pénzügyi hatás, esetlegesen szükséges jogszabályi-változások). Ha ilyen melléklet nem kerülne a dokumentum mellé, akkor a parlament vagy belefulladna az információáradatba, s nem tudna érdemi munkát végezni, vagy hatalmas stábot kellene alkalmaznia ahhoz, hogy ki tudja szűrni a fontos dokumentumokat és azokat fel is tudja dolgozni. Ennek nincs realitása, s a tagállami parlamentek közül is csak kevés engedheti ezt meg magának (például a francia Nemzetgyűlés).

A kormány ezeken túl hetente listát készít a parlamentnek megküldött uniós dokumentumokról, s ezt minden képviselőhöz eljuttatják. A dokumentumok tehát nem kerülnének el közvetlenül minden képviselőhöz, csak ez a lista; ha valakit egy konkrét dokumentum érdekel, akkor azt az EU dokumentációs központtól külön kérésre megkaphatná, de elkerülhető lenne a túlzott papírgyártás.

Ezután az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkársága a beérkezett dokumentumokat osztályozza, azaz megállapítja, melyekkel kellene a bizottságnak érdemben foglalkoznia, melyekről kellene parlamenti állásfoglalást kibocsátani, illetve melyek a parlamenti szempontból nem különösebben jelentősek. Az erre vonatkozó, hetente elkészítendő javaslat a bizottság vezetősége elé kerül, mely azt jóváhagyja vagy módosítja, majd azt a bizottság teljes ülése elé terjeszti, immár mint a vezetőség javaslatát. A képviselők ezután szintén véleményezik a javaslatot, majd a döntés után az érdemben tárgyalandó kérdések vizsgálatához raportöröket állítanak, akik jelentést készítenek az adott témában.

Az uniós dokumentumok sorsáról a kormánynak folyamatosan tájékoztatnia kell a törvényhozást, tehát a magyarázó szöveg elkészítésével nem tudhatja le tájékoztatási kötelezettségét. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a tervezettel kapcsolatban bármilyen fontosabb fejlemény következik be (például újabb változatot készít a Tanács munkacsoportja, európai parlamenti vélemény született, módosult a tárgyalás menetrendje stb.), kiegészítő információt kell eljuttatnia egy héten belül a kormánynak a törvényhozáshoz, hogy az mindig naprakészen ismerje a történéseket.

A kormány *megjelenési kötelezettsége* alatt azt értem, hogy – híven az eddigi hagyományokhoz – a kormány illetékes tagjai és vezető köztisztviselők megjelennek az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága ülésein, hogy az uniós dokumentumokkal, történésekkel kapcsolatban szóban is tájékoztassák a képviselőket, s válaszoljanak kérdéseikre.

A *konzultációs kötelezettség* pedig arra vonatkozna, hogy azon kérdésekben, melyek az EU csatlakozást megelőzően a törvényhozás hatáskörébe tartoztak, a kormány álláspontjának kialakítása előtt kötelezően eszmecserét folytat a parlamenttel, azaz annak illetékes bizottságával.

A tájékoztatást magas rangú köztisztviselők is megadhatnák a bizottságnak, de a konzultációkor főszabályként az illetékes miniszternek lenne kötelessége megjelenni.

Mindezek alapján az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága ülései három részből állnának. Az elsőben a titkárság javaslata alapján a testület arról döntene, hogy mely, az

előző héten beérkezett uniós dokumentumokkal kíván részletesen foglalkozni. A második rész a korábbi rostán már fennakadt, tehát fontosnak ítélt dokumentumok tárgyalása lenne, a kormány illetékeseinek, esetleg külső szakértők, érdekképviseltek bevonásával (hasonlatosan a most működő meghallgatási rendszerhez). Ez nem zárulna döntéshozattal, hisz uniós szinten is még folyamatban van az ügy. A harmadik rész a soron következő Tanács-ülés előkészítéséből állna. A kormánynak a Tanács-ülés napirendjét egy héttel korábban el kell juttatnia a bizottsághoz (ha ezután még változás történik a napirendben, arról értesíteni kell a parlamentet). *A testületet az EU tagság előtt parlamenti hatáskörbe tartozó ügyekben az előzetes konzultáció joga illeti meg.* Ez azt jelenti, hogy a bizottság ülésén a napirend ilyen jellegű pontjairól a Tanács-ülésen a kormányt képviselő miniszter ismerteti a magyar álláspontot, s meghallgatja a bizottság állásfoglalását. Ez a bizottsági vélemény ilyenkor az egész törvényhozás álláspontjaként értékelendő, de az nem kötelező a kormányra nézve. Ez azt jelenti, hogy brüsszeli tárgyalásain a kormány attól minden jogi következmény nélkül eltérhet; a parlamentnek csak politikai felelősséggel tartozik.

A bizottsági állásfoglalás az illetékes raportőr jelentése és előterjesztése alapján, vita után születik. Szavazást csak akkor rendelnek el, ha az álláspont-tervezet támogatottsága nem egyértelmű. A döntéshozatal ilyenkor egyszerű többséggel történik.

A Tanács-üléseket követően az illetékes miniszter a történetekről, a meghozott döntésekről köteles írásban tájékoztatni a bizottságot, különös tekintettel azokra kérdésekre, amelyekről a parlament korábban állásfoglalást bocsátott ki. Amennyiben a bizottság szükségesnek látja, a soron következő ülésére meghívhatja a kormány képviselőjét, hogy az írásban megküldötteket szóban kiegészítse, esetleg magyarázattal szolgáljon. Amennyiben a kormány a parlamentétől eltérő álláspontot képviselt Brüsszelben, az utólagos szóbeli tájékoztatás kötelező.

Az Amszterdami Szerződés életbelépése óta a nemzeti parlamenteknek minimum hat hét a rendelkezésükre áll, hogy vizsgálódásaikat lefolytassák. Erre tekintettel *én a parlamenti fenntartás intézményének bevezetését Magyarország esetében nem szorgalmaznám.* Az előzetes konzultációs jog a korábban törvényhozási hatáskörbe tartozó kérdésekben megilletné az Országgyűlést, tehát a kormány ilyen ügyekben ügyis köteles lenne eszmecserét folytatni a parlamenttel. Amennyiben Brüsszelben a Tanács-

ülésen olyan kérdésben is döntést kell hozni, mely nem szerepelt az előzetes napirenden, így arról a parlament nem szerzett tudomást és még nincs róla országgyűlési álláspont, a kormánynak – hogy az eljárás ne húzódjon el túlságosan – joga lenne konzultáció nélkül részt venni a határozathozatalban, de utána haladéktalanul (két napon belül) erről és a konzultáció elmaradásának okairól tájékoztatnia kell írásban – és ha arra a törvényhozás igényt tart, szóban – az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát.

Konzultációs joga lenne továbbá a bizottságnak a különböző uniós pozíciókra történő magyar nevezéseket illetően (Európai Bizottság, Bíróság, Számvevőszék stb.). Eszerint a kormány bemutatná jelöltjeit a bizottságnak, a képviselők kérdéseket intézhetnének hozzájuk, s akár kifejthetnék is, hogy támogatják-e a jelöltet. A bizottság álláspontja nem lenne kötelező a kormányra nézve.

Az Európai Tanács félévenkénti üléseit megelőzően a külügyminiszter köteles lenne megjelenni az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága előtt. Ismertetnie kellene az EU-csúcs napirendjén szereplő kérdéseket, és az azokban vallott magyar álláspontot. A bizottság - ha arra igényt tart – ezekkel kapcsolatban is megfogalmazhatna véleményt. Az állam- és kormányfők tanácskozását követően a miniszterelnöknek az Országgyűlés plenáris ülésén kellene számot adnia a történekről. Ez lenne az alkalom arra is, hogy a megelőző félév EU-beli fejleményeiről, a magyar uniós részvételről a Ház minden tagja első kézből kapjon tájékoztatást. A miniszterelnöki beszámolót vita követné, de a parlament – hacsak azt valaki külön nem kezdeményezné – nem hozna a vita végén határozatot. Rendkívüli EU csúcs esetén az esemény előtt és után a kormánynak az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának kellene beszámolnia.

A kormánynak – a mai helyzethez hasonlóan – évente kellene jelentést benyújtania a törvényhozásnak az integrációs politikáról, különösen arról, hogyan hat az ország külső és belső helyzetére az EU tagság. Ezt az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága és a szakbizottságok megtárgyalnák, majd a végső döntést a jelentés elfogadásáról a plenáris ülés hozná meg. Egy olvasatos tárgyalás lenne, a határozat pedig arról szólna, hogy az Országgyűlés elfogadja vagy sem a kormány beszámolóját. Ez lenne tehát a plenáris egyetlen, évente egyszer használatos „fegyvere” integrációs kérdésekben. A jelentés elutasításának nem lenne jogi, csak politikai következménye. A jelentést érdemes lenne

a naptári évhez kötni, s azt minden év február végéig kellene beterjeszteni a parlamentnek.

A szakbizottságok a folyamatokban az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága koordinálásával vennének részt (l. Hollandia, Finnország). A tájékozódás joga megilletné őket, de a parlamenti állásfoglalásokhoz csak véleményt adnának, a döntéshozatal az EIÜB-t illetné meg.

Mindezeket egybevetve az Országgyűlésnek – nemzetközi összehasonlításban – középerős ellenőrző szerepet szánok. A magyar törvényhozás a legszélesebb körűen tájékozódna és rendszeres scrutiny-t végezne. Ha nem adnánk meg a testületnek a teljes informálódáshoz való jogot, akkor a parlament nem tudná ellátni a kormány olyan szintű ellenőrzését, ami ma még megvalósul. A nemzetközi példák is azt mutatják, hogy ezt felismerve mind több nemzeti parlament terjeszti ki jogosultsága körét az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés terén. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés után már furcsa lenne, ha egy új tagállam korlátozná saját parlamentje tájékozódáshoz való jogait.

A magyar parlament alapos vizsgálatnak csak az általa kiválasztott dokumentumokat vetné alá (szelektív scrutiny, l. például Németországot), így a beáramló információtömeg kezelése nem lenne lehetetlen feladat. Természetesen ehhez tökéletes informatikai felszereltsége, hozzáértő titkárságra van szükség.

Annak eldöntése már alaposabb mérlegelést igényel, hogy a parlamentet megillessé-e a konzultáció joga. Azt gondolom, hogy a scrutiny-be fektetett munka csak akkor hozhatja meg a kívánt eredményt, ha a kormány köteles legalább megvárni és meghallgatni a parlament állásfoglalását. Enélkül a képviselőket is nehéz lenne arról meggyőzni, hogy e sok munkával járó tevékenységbe energiát fektessenek, annál is inkább, mert az uniós tervezetek vizsgálata nem látványos, a választópolgárok figyelmére közvetlenül igényt tartó akció. A konzultációs jog nélkül a scrutiny komolytalanná válhatna. Ilyen jogosítványa van egyébként a mindenható dán törvényhozáson túl még több olyan parlamentnek, mely komolyan veszi a saját szerepét, például Finnországban, Svédországban, Hollandiában, Németországban.

A parlamenti fenntartás intézményének bevezetését én a már ismertetett okok miatt nem tartom szükségesnek, hisz a többi jogosítvány értelmében az már – legalábbis áttételesen – amúgy is érvényes.

Szelektív scrutiny-t tehát végezne az Országgyűlés, joga lenne a konzultációhoz, de állásfoglalásai nem kötnék jogi értelemben a kormányt. A jogi kötés egyrészt az Unióban is ritka (s vita van arról, hogy egyáltalán akként kell-e értelmezni a vonatkozó német és osztrák jogszabályokat), másrészt mandátumadásról, mandátum-jóváhagyásról egyedül csak a meglehetősen speciális dán Folketing esetében van szó. Az uniós döntéshozatalt túlzottan bonyolulttá tenné, s megítélésem szerint az Országgyűlés – különösen mai állapotát tekintve – nem lenne elég felkészült arra, hogy ilyen meghatározó szerepet töltsön be. Megítélésem szerint a konzultáció és a scrutiny joga épp elég feladatot róna a törvényhozásra, s már az ezeknek való kihívás is nagy erőpróbát jelent.

A modell ismertetésének végén – ahogy az EU tagállami tapasztalatok esetében is történt – illik pár szót szólni a törvényhozás feladatairól *a közösségi irányelvek átültetését* illetően. Azt már említettem, hogy az alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben mindenképp el kellene határolni a törvényi és rendeleti úton meghatározandó kérdések körét. Megítélésem szerint mindenképp csökkenteni kellene a törvényi úton szabályozandó témák számát, hogy enyhüljön a parlamentre háruló teher. A kerettörvények bevezetése, a részletek rendeleti úton való rögzítése e szempontból előremutató lenne. A majdani EU tagság miatt erre amúgy is szükség van, hisz elképzelhetetlen, hogy az irányelvek túlnyomó részét törvényi úton léptessük életbe (Olaszország kivételével a direktívák nagy részét a tagállamok rendeleti úton veszik át). Mindezek alapján az Országgyűlés viszonylag kevés számú irányelv átültetésében lenne érintett, s azt a normál törvényalkotás útján tenné. A direktívával annak előkészületi fázisában az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának már amúgy is kellett találkoznia, esetleg parlamenti állásfoglalás is született róla, így ekkor a testület már nem venne részt a folyamatban, csak az illetékes szakbizottság és a plenáris ülés. A kormány ugyanakkor legyen köteles rendszeres időközönként, mondjuk havonta, kimutatást eljuttatni a parlamentnek az időközben rendeleti úton kihirdetett jogszabályokról (és a közvetlenül hatályos, időközben életbelépett közösségi rendeletekről).

Végül beszélni kell arról is, mekkora esélyt látok az általam felvázoltak megvalósulására. Erre a kérdésre, egyelőre – hisz híján vagyunk szinte minden előkészületnek, s Magyarországon sokszor az adott helyzet dönti el, mi válik stratégiai kérdéssé – igen nehéz válaszolni. A mindenkori magyar kormány eddig a minimális kötelezettségvállalásra törekedett a parlamenttel szemben. Ezért állítottam az előző fejezetben, hogy amennyiben az Országgyűlés nem szorgalmazza saját szerepének a meghatározását a csatlakozás utáni időszakra, akkor azt a kormány soha nem fogja saját jószántából kezdeményezni, s ez a belépés előtt kapkodáshoz, fejetlenséghez fog vezetni. Ebből a játszmából pedig csak a törvényhozás kerülhet majd ki vesztesen, tehát hogy kompetenciái jelentős részét elveszíti a belépés után. A parlamentnek meg kellene erősítenie saját struktúráit, megfelelő számú szakértőt kellene alkalmazni, s akkor meg tudna birkózni a feladattal, azaz működtetni tudná a modellt.

Amennyiben az Országgyűlés haladéktalanul elkezd tehát foglalkozni a témával, akkor igenis keresztülvihetőnek tartom az általam leírtakat. Ezt a fajta kontrollmechanizmust nem tartom túlzottan erősnek, csak alaposnak, mely ugyan sok munkát ró mindkét félre, azaz a kormányra és a parlamentre, de általa a képviselők nem éreznék magukat kirekesztve a folyamatból, s valódi ellenőrzést lehetne gyakorolni a brüsszeli történések felett.

6.8.4. Az EU-s testület illetékessége

A modell alapján láttuk, *az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága illetékes lenne az Unió mindhárom pillérének és az előkészítés alatt levő egyéb uniós tervezeteknek a kérdésében az egész parlament nevében állást foglalni.* Ilyen állandó felhatalmazással a jelenlegi EU tagállamok közül csak a dán, a finn és az osztrák EU-s parlamenti testület rendelkezik, esetivel pedig a német Bundestag. Ez utóbbi modell ismertetésekor el is hangzott, hogy pont a felhatalmazás eseti jellege okoz gondot, s lassít az ügymeneten. *Az Egyesült Királyság kivételével, ahol a parlament komolyan ellenőrzi a kormányt, mindenhol megvan az állandó felhatalmazás.*

Amennyiben a plenáris ülés lenne hivatott a végső szót kimondani az uniós tervezetekről, az egyrészt rontaná a döntéshozatal hatékonyságát, időigényesebb lenne,

így a kormány az időkorlát miatt vagy nem venné figyelembe a parlament véleményét, vagy Brüsszelben gyakran a magyar elmaradás miatt nem születhetnének meg a határozatok. Másrészt a magyar törvényalkotás menetét is megzavarná, hisz az Országgyűlés tíz éve amúgy is állandóan túlterhelt. Egy bizottság mindig rugalmasabb és gyorsabb, mint a plénum. A csatlakozási tárgyalások alatt működtetett modell is inkább abba az irányba mutat, hogy a bizottság felhatalmazása célravezető megoldás lenne.

6.8.5. A parlamenti állásfoglalások sorsának nyomon követése

A modell ismertetésekor szoltam arról, hogy a kormány a Tanács-ülések után legyen köteles írásban beszámolni a történetekről a törvényhozásnak, s igény esetén kerüljön sor annak szóbeli kiegészítésére is. Amikor pedig a kormány a parlamentétől eltérő álláspontot képviselt Brüsszelben, akkor arról utólag mindenképp adjon, haladéktalanul és személyesen, tájékoztatást.

Az EU tagállami parlamentekben azt láttuk, hogy ahol a kormányt hatékonyan ellenőrzi a törvényhozás, ott mindenhol gondot fordítottak a visszajelzésekre (Dánia, Németországban, Finnországban, Hollandiában és Svédországban), több országban pedig pont a visszajelzési kényszer hiánya gyengíti a modell erejét (Ausztria, Franciaország).

Véleményem szerint a kontroll komolyságát kérdőjelezné meg, ha a parlament nem kérné számon a végrehajtó hatalmon, hogy mennyire vette figyelembe állásfoglalását a brüsszeli döntéshozatalkor.

6.8.6. Az integrációs bizottság ülései és a titokvédelmi szabályok

Ahhoz, hogy az Országgyűlés élni tudjon tájékozási és konzultációs jogosítványaival uniós ügyekben, *elkerülhetetlenül szükséges, hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága hetente ülésezzen.* Már szoltam arról, hogy az 1998. végéig érvényes ülésezési rendet (heti egy ülés) a csatlakozási tárgyalások alatt is fenn kell tartani,

függetlenül attól, hogy 1999-től a parlament általános munkarendje hogy alakul. A nemzetközi kitekintésben láttuk, hogy az alapos parlamenti odafigyelést meghonosító törvényhozások, ahhoz, hogy érdemi munkát tudjanak végezni, hetente üléseznek. Vannak továbbá olyan parlamentek, melyek a témákat kettéválasztva, heti két ülést is tartanak (Finnországban szerdánként scrutiny-vel, péntekenként a Tanács-ülés napirendjén szereplő kérdésekkel foglalkoznak). Sok országban a parlamenti EU-bizottság a parlamenti szünet idején is összehívható (Brüsszelben az élet ugyanis csak augusztusban áll meg).

Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága ülése zárt vagy nyílt ajtók mögött folyjon, nincs szükség nagy újításra. A bizottság eddig igyekezett tiszteletben tartani a kormány kérését, ha az valamely témát zárt ülés keretében óhajtott megtárgyalni, megismertetni a bizottsággal. Irányadónak egyébként azt tekintették, hogy – mivel a parlamentnek tájékoztatási funkciója is van – az ülések legyenek nyilvánosak. Úgy vélem, ez a rendszer a csatlakozás után is fenntartható. A közösségi dokumentumok vizsgálata általános szabályként nyílt ülés keretében történne, de a konzultáció a kormánnyal a soron következő Tanács-ülés napirendjén szereplő kérdésekről mindig zárt ajtók mögött zajlana, így a magyar tárgyalási pozíciót semmi nem veszélyeztetné. A képviselőknek van ugyanis titoktartási kötelezettsége, s szigorúan ügyelni kellene annak megtartására. Az eljárást nem lenne szerencsés teljesen zárttá tenni, hisz akkor a közvélemény nem értesülhetne az amúgy is misztifikált brüsszeli történetekről, s akkor a parlament egy alapvető feladatát nem tudná ellátni. Az EU tagállamokban a kérést mindenhol eltérően, a nemzeti parlamenti hagyományokhoz hűen oldották meg, így nincs irányadó minta.

Az uniós dokumentumok minősítése a kormánynak lenne a feladata, s a parlament tartaná magát ahhoz. A titkos dokumentumok jó része a vonatkozó döntések meghozatala után azonban hozzáférhetővé kellene hogy váljon. A parlamenti állásfoglalások azonban minden esetben nyilvánosak lennének.

6.8.7. Az integrációs testület összetétele

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága már most is egyike a parlament legnagyobb bizottságainak. Ezt a hagyományt a tagság után is fenn kellene tartani.

A testület összetétele eddig is követte a pártok mandátumszámának megoszlását a plenáris ülésen, s ez a jövőben is fenntartandó. Az, hogy pontosan kik legyenek a bizottság tagjai, a pártok döntésétől függne (ahogy ez ma is történik). Láttuk, hogy a tagállamok hasonszörű testületeiben – különösen a nagy felhatalmazással bíró EU-s bizottságokban – általában nagy jelentőségű politikusok foglalnak helyet. Ahol kiemelt bizottságról van szó, mint például Finnországban és Ausztriában, ott a szakbizottságok elnökei, alelnökei is tagjai a testületnek (Ausztriában a parlament elnöke bizottság elnöke).

Én a döntést a tagok delegálásáról teljes egészében a frakciókra bíznom. A bizottsági helyeket az Országgyűlésben a parlamenti ciklus elején osztják szét, s az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát ebből a szempontból ugyanúgy kezelném, mint a többi állandó bizottságot. Semmiképp nem írnám elő, hogy szakbizottsági elnökök, alelnökök feltétlenül kapjanak helyet a testületben. A pártok döntése persze ettől függetlenül lehet az, hogy valamely bizottsági elnököt küldik az integrációs testületbe is tagnak (a Házszabály szerint egy képviselő több bizottságnak is tagja lehet).

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának súlyát mindenképp növeli, ha nagy tekintélyű vagy ismert politikusok a tagjai. Az elnök személye mindenképp meghatározó (ahogy eddig is az volt) az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága történetében, valamint a tagállami törvényhozásokban. Ugyanakkor ha olyan képviselők közül áll túlnyomórészt a testület, akiknek sok egyéb irányú elfoglaltsága is van, akkor az egész kontrollmechanizmust nem lehet majd működtetni. A scrutiny és a konzultáció idő- és energiaigényes, s még jó titkársági háttér esetén is szükség van hozzá a képviselők aktív közreműködésére. Arra azonban mindenképp oda kellene figyelni, hogy a bizottságban minél több olyan képviselő legyen, aki valamely szakbizottságnak is a tagja, s így a képviselők fedjék le a szakkérdések minél szélesebb körét. Ez mindenképp megkönnyítené a kommunikációt a testületek között.

Fontos továbbá, hogy a képviselők megfelelő szintű nyelvismerettel és integrációs tudással rendelkezzenek. Ez azért fontos, mert sok dokumentum idegen nyelven előbb áll rendelkezésre, mint magyarul, s elképzelhető, hogy csak akkor születhet parlamenti állásfoglalás, ha a munka már az idegen nyelvű anyag alapján megindul.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának volt már mind kormánypárti, mind ellenzéki elnöke. Ennek alapján továbbra sem rögzíteném, hogy kinek kell betöltenie ezt a posztot, ráadásul egyértelműen iránymutató nemzetközi tapasztalatok sincsenek. A demokratikus kontrollra különösen nagy hangsúlyt fektető országokban általában ellenzéki politikus az elnök, más államokban pedig ez elképzelhetetlen. A kérdést minden ciklusban az erőviszonyok alapján lehetne eldönteni, természetesen azzal a megjegyzéssel, hogy a demokrácia oldaláról mindenképp előnyös lenne, ha a pozíció a mindenkori ellenzéknek jutna (ahogy például a Költségvetési Bizottság elnöke hagyományosan ellenzéki politikus).

Pótagokat külön nem jelölnék a testületbe, hanem – alkalmazva a most érvényes Házszabályt – meghagynám az ún. helyettesítési rendszert (hogy az egy frakcióhoz tartozó bizottsági tagok egymást helyettesíthetik, azaz a határozathozatalhoz megbízást adnak az ülésen jelen levő párttársuknak).

6.8.8. Az Országgyűlés plenáris ülése és az EU

A plenáris ülésnek az integrációs ügyek feletti kontrollban visszafogottabb szerepet szánnék. Tehermentesítése érdekében az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága kapná a folyamatban a főszerepet, a plénumnak tehát csak kevesebb, de állandó és eseti jogosítványai is lennének.

Állandó jogosítványai közé tartozna a kormány integrációs témájú éves jelentésének megvitatása, az arról való határozathozatal, valamint hogy az Európai Tanács üléseit követően évente kétszer vitát tart az uniós politikáról. Ezen kívül természetesen, eseti jelleggel, a jelenleg is érvényes szabályok alapján bármely képviselő, bizottság vagy a kormány kezdeményezheti, hogy egy kérdést a plénum napirendre tűzzön, vagy hogy egy javaslatot bíráljon el, határozatot hozzon.

A plenáris ülés mindig érintett továbbá, ha egy közösségi irányelvet törvényi úton kell átültetni a nemzeti jogba, illetve ha az Unió alapító szerződéseinek módosítását kell életbe léptetni. Ezek a hagyományos törvényalkotási keretben és menetrend szerint történnek.

A képviselőknek természetesen joguk lesz kérdést, azonnali kérdést és interpellációt megfogalmazni az Európai Unió témájában.

A plenáris ilyen jellegű funkciója megfelelne a nemzetközi tendenciáknak. Az Unió tagállamaiban a hatékonyan kontrolláló törvényhozásokban a munka dandárját az EU-s bizottságok, és nem a plénumok végzik. Ahol a bizottságok önállóan nem hozhatnak határozatot, ott a plenáris ülésekre hárul ez a teher, s, mint láttuk, ez sokszor oda vezet, hogy a parlamenti állásfoglalás elmarad, mert a Ház napirendjéig akár el sem jut el az integrációs testület jelentése, indítványa. A fent ismertetett modellel az Országgyűlés plénumát nem zárnánk ki az integrációs ügyekből, de nem is terhelnék túl a témával. Minden képviselő találkozhatna az uniós politikával a plénumon, ki is fejthetné alkalomszerűen róla a véleményét, de a szisztematikus munkát az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága végezné.

6.8.9. A szakbizottságok integrációs tevékenysége

Az EU tagállami parlamentekben, láttuk, sokszor van vita a szakbizottságok és az integrációs bizottság között arról, hogy az uniós politika egy-egy szakkérdésében ki az illetékes. Erős modelleken is gyengít, ha az állandó bizottságoknak nem jut szerep a folyamatban (l. Dánia).

Úgy vélem, Magyarországon – tekintettel az Országgyűlés meglévő erős bizottsági struktúrájára – hiba volna az Európa-politika ellenőrzésekor lemondani a szakbizottságok szakértelméről. Még akkor is, ha egyelőre, mint arról már esett szó, integrációs albizottságaik csak igen gyenge teljesítményt nyújtottak. *Törvényben kellene rögzíteni, hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága mellett a szakbizottságok is jogosultak nyomon követni a kormány brüsszeli fellépését, a részleteket pedig a*

hátszabálynak kellene tisztáznia, úgy, hogy később ne támadjanak hatáskör-elkülönítési problémák.

Tekintettel arra, hogy az Országgyűlésben a szakbizottságok ma még kevés uniós ismeretet halmoztak fel, azt nem tartanám szerencsésnek, ha a szakkérdésekben ők lennének a kijelölt, fő felelős bizottságok. Ehelyett a következő eljárás lenne célravezető: az uniós dokumentumokat és az ezekről szóló heti listát, valamint a magyarázatot a kormány az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottságának, konkrétan az EU dokumentációs központnak küldi meg. Ezután a titkárság elvégzi az előszelekciót, javaslatot tesz, hogy az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága mely kérdésekkel foglalkozzon részletesen, valamint továbbítja az egyes szakbizottságoknak a beérkezett, hatáskörükbe tartozó anyagokat. Az EIÜB, amikor eldönti, mely témákat tűzi napirendjére, arról is határoz, hogy mely kérdésekben kér a szakbizottságoktól véleményt. A szakbizottságok a hozzájuk eljutott dokumentumok közül kiválasztják a fontosakat, azokat megvitatják (a kormány képviselőjének jelenlétében, sőt további háttérdokumentumokat is kérhetnek), s az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága kérésére egy megadott határidőre az adott témában véleményt fogalmaznak meg. A szakbizottságok olyankor is készíthetnek véleményt, ha erre nem kaptak külön felkérést az EIÜB-től. Az EIÜB, mielőtt véglegesen állást foglal egy kérdésben, köteles megvárni a szakbizottságok véleményét, akkor is, ha egy szakbizottság saját maga kezdeményezte a véleményadást (ezt azonban az EIÜB-vel egyeztetett, ésszerű határidőn belül meg kell tennie).

Mindezek alapján a szakbizottságok aktívan részt vehetnének az integrációs ügyek feletti parlamenti kontrollban. A végső szó azonban az Európai Integrációs Ügyek Bizottságát illetné. Ezt azért tartom fontosnak, mert a szakbizottságokban részérdekekre nagyobb hangsúly kerülhet, s könnyebben ki vannak téve a lobbyzásnak. A részvéleményeket az EIÜB szintetizálhatná, s a sokféle álláspontot összesítve fogalmazhatná meg a végleges parlamenti pozíciót minden egyes kérdésben. Az EU tagállami példák közül ez a finn Eduskunta-beli rendszerhez hasonlít leginkább.

A Külügyi Bizottságnak nem biztosítanék speciális jogosítványokat integrációs ügyekben; a tájékozódás és véleményadás ugyanúgy illetné meg, mint a többi szakbizottságot. A végleges döntés jogát a második pilléres ügyekben is az Európai

Integrációs Ügyek Bizottságának tartanám fenn. Az uniós politikát tehát nem kezelném külpolitikaként. Az Unió által kötött nemzetközi szerződések ratifikálása előtt azonban – igazodva a tagállami hagyományokhoz – a Külügyi Bizottság lenne a kijelölt testület.

6.8.10. Az Országgyűlés Hivatala és az európai integráció

Az északi országokban a képviselők jórészt maguk végzik az érdemi munkát, azaz maguk írják jelentéseiket, kis létszámú titkárságokra támaszkodva. A déli országokban (például Franciaországban) ellenben, különösen az integrációs ügyekben aktívabb törvényhozásokban, a bizottsági tagokat nagyobb létszámú, felkészült stáb segíti, amely a képviselők helyett is munkálkodik.

Meggyőződésem szerint annak a kulcsa, hogy a magyar modell mennyire lesz sikeres, részben abban rejlik, hogy az apparátus fel tud-e készülni új feladataira. Már a csatlakozási tárgyalások alatt, ahogy arról már esett szó, *át kellene alakítani a parlament hivatali struktúráját, s elegendő számú, felkészült szakembert kellene alkalmazni. Amennyiben már a belépés előtt sor kerülne a hivatali szervezet egységesítésére, a Külügyi Hivataltól független Európai Integrációs Hivatal felállítására, akkor jó esélyek lennének a modell hatékony működtetésére. Ha ez elmarad, akkor valószínűsíthető a kudarc.* Az északi országok parlamentjei közül néhány (például Finnország) létszámfejlesztés nélkül el tudta látni a csatlakozással járó többletfeladatokat, de ott a munkatársak mind létszámban, mind felkészültségben más helyzetből indultak, mint Magyarországon.

A modell leírásából kiderült, hogy az uniós dokumentumok feldolgozása a legfontosabb lépés. Az Országgyűlés Európai Integrációs Hivatalán belül létrehozandó *EU dokumentációs központnak* éppen az lenne a feladata, hogy jegyzékbe vegye, csoportosítsa, mindenki számára elérhetővé és hozzáférhetővé tegye a beérkezett anyagokat, anélkül, hogy bele kellene fulladni az információ- és papírtengerbe. Külföldi tapasztalatok alapján ehhez legalább két, integrációs és informatikai ügyekben egyaránt jártas szakemberre és modern infrastruktúrára van szükség. Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságának pedig tartalmi szelektálást kell végeznie a dokumentumok között, s ez legalább hárommemberes munka, ha ehhez azt is

hozzászámítjuk, hogy a magyar képviselőknek minden bizonnyal több eligazításra lesz szükségük, mint gyakorlottabb EU tagállam-beli társaiknak. A dokumentációs központnak a kormánytól befutó dokumentumoktól függetlenül naprakésznek kell lennie, tehát itt rendelkezésre kell hogy álljon az összes uniós adatbázis, elektronikus és hagyományos hírforrás, hogy valamilyen szinten legyen a parlamentnek önálló információs bázisa. A közvélemény tájékoztatása szempontjából hasznos lenne, ha ez a nyilvánosság számára is hozzáférhető lenne (ahogy ez az északi országokban is megvalósul). A belső tájékoztatásnak azonban elsőbbséget kellene biztosítani. A jogharmonizációs titkárság ekkorra az Európai Integrációs Ügyek Bizottságához csapódna, hisz önálló feladatai a csatlakozással megszűnnének. Jogászokra azonban a titkárságon továbbra is nagy szükség lenne, a közösségi jogalkotás figyelemmel kísérése céljából.

Arról is ejtettem már szót, hogy az Országgyűlési Könyvtárban milyen változtatásokat javasolnék. Mindenképp fel kellene fejleszteni a kutatószolgálatot, s el kellene különíteni, hogy mely kérdésekben kinek kell tájékoztatnia. *Az EU dokumentációs központot a Könyvtárnak és az Európai Ügyek Hivatalának közösen kellene üzemeltetnie*; míg a központnak az Európai Ügyek Hivatalához tartozó része a törvényhozás munkájához jobban kapcsolódó ügyekkel foglalkozna (például a kormánytól beérkező dokumentumok feldolgozása), addig a Könyvtárhoz tartozó rész általános dokumentációs, sajtófigyelési, háttérkutatási tevékenységet folytatna.

6.8.11. Kapcsolattartás Brüsszellel és a többi tagállammal

Az EU tagság elnyerése után alanyi jogon venne részt az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága vezetősége a COSAC ülésein. Az uniós tagállamok parlamentjeivel kialakított kapcsolatok jelenlegi szintjét a csatlakozás után is érdemes lenne fenntartani.

Az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság a belépéssel megszűnik, hisz már lesznek magyar EP képviselők. Az EP-vel, különösen annak szakbizottságaival érdemes a jövőben is szorgalmazni az együttműködést.

Ma még nincsenek világos elképzelések arról, hogyan és mikor kerül sor az első EP választásokra Magyarországon. Elképzelhető, hogy kezdetben – ahogy az a legutoljára csatlakozott három ország esetében is történt – az Országgyűlés tagjai vesznek majd részt az EP munkájában, a magyar kvótának megfelelő számban, a közvetlen választások lebonyolításáig. Alkalmazkodva a nemzetközi tendenciákhoz, én azt javasolnám, hogy *törvényi úton zárjuk ki a kettős mandátum lehetőségét, tehát hogy valaki egyszerre legyen az Országgyűlésnek és az Európai Parlamentnek is a képviselője*. Ma már csak kevés országban van meg az elvi lehetősége a kétféle szolgálatnak, s az elvégzendő munka mennyisége, a földrajzi távolság szinte kizárja, hogy valaki mindkét feladatot egyformán színvonalasan lássa el.

6.9. Összegzés

A magyar Országgyűlés idejekorán elkezdett foglalkozni európai ügyekkel. 1992. óta a munka java az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága keretei között folyik. Ennek előnye, hogy a testület fennállása hat éve alatt fokozatosan kiépítette és szélesítette tevékenységi körét, így mára már megbízhatóan, ha nem is mindig egyenletes színvonalon dolgozik; a magyar integrációs politika egyik tényezőjévé vált. Hátránya ennek viszont, hogy ez a tevékenység igen elszigetelt lett a parlamenten belül, s a képviselők többsége nem is értesül az integrációs történetekről. Amennyiben az integrációs albizottságok erőre kapnak, ez a helyzet javulhat.

A csatlakozási tárgyalások azonban, a biztató kezdet ellenére, parlamenti felhatalmazás nélkül indultak meg, s az Országgyűlés nem tisztázta, milyen szerepet fog játszani, milyen jogosítványok illetik meg a tagság elnyeréséig tartó időszakban. Emiatt azt lehet mondani, hogy az igen erősen induló magyar kontrollmechanizmus ereje mostanra jelentősen lecsökkent.

Mára már világosan lehet látni, hogy az integrációs folyamat milyen többletfeladatokat ró az Országgyűlésre, mind a csatlakozási tárgyalások alatt, mind a belépés után. Az, hogy végül ezekből mennyit vállal fel ténylegesen a törvényhozás, politikai döntésnek lesz a következménye.

A legutóbb az Unióhoz csatlakozott három ország példája azt bizonyítja, a csatlakozási tárgyalások idejére választott modell előre meghatározza, a parlament mennyire tud majd befolyást gyakorolni a tagság elnyerése után integrációs ügyekben. A parlamentek szerepe továbbá a belépést megelőzően a legnagyobb, hisz ekkor még tőlük függ, sor kerül-e majd egyáltalán a csatlakozásra. Mindezekre tekintettel az Országgyűlésnek haladéktalanul meg kellene kezdenie a felkészülést a majdani tagságra. Természetesen az is politikai akarat függvénye, hogy az Országgyűlés megpróbálja-e egyáltalán tisztázni a viszonyát a kormánnyal vagy sem. A végrehajtó hatalom magától sosem fogja kezdeményezni, hogy a törvényhozásnak erősebb legyen a szava Európa-politikai ügyekben.

Az európai integrációt a tárgyalások megindulásától már nem lehet külügyként kezelni, hisz arról van szó, Magyarország mikorra lesz képes megfelelni a tagság követelményeinek. Ez pedig az ország gazdasági, politikai, társadalmi és nem utolsósorban mentális felkészülését követeli meg. Magyarországnak le kell majd mondania szuverenitása egy részéről, ezért elengedhetetlen, hogy a parlament befolyással legyen a folyamatokra.

Hipotézisem szerint Magyarország alkotmányos berendezkedése, hagyományai, politikai kultúrája, a politikai pártoknak az integrációról vallott nézetei és a polgároknak a politikához való viszonya alapján *az Országgyűlésnek középerős szerepet kellene vállalnia európai ügyekben a csatlakozás után*. Egyetlen Unió-beli tagállamban meghonosított modell sem ültethető át teljes egészében; a sajátosságainknak megfelelő intézményeket, kapcsolat- és felelősségi rendszert kell kiépíteni. A középerős szereppel a parlament nem változtatna a meglévő hatalmi viszonyokon, hanem helyreállítaná azokat (hisz az EU tagság korlátozza a törvényhozások korábbi kompetenciáit). A modell, beüzemelése után – némi eltéréssel – a finn Eduskunta kontrollmechanizmusához hasonlítana leginkább.

A kulcsa annak, hogy a tagság elnyerése után az Országgyűlés eleget tudjon majd tenni a rá háruló kötelezettségeknek az információáramlás biztosítása, az ellenőrző rendszer mechanizmusának teljes körű kidolgozása, a parlament felruházása az ellenőrzéshez szükséges eszközrendszerrel és végül mindehhez a jogszabályi háttér biztosítása. Nagy jelentősége van annak, hogy a képviselők és a parlamenti munkatársak mielőbb minél

több integrációval kapcsolatos ismeretre tegyenek szert, s hogy tanuljanak az EU tagállamok parlamentjeinek példáiból. A munka jobb koncentrációjával, elegendő szakértő alkalmazásával, a hosszú távú stratégiai gondolkodás beindításával elkerülhető, hogy a parlamentet felkészületlenül érje a csatlakozás. Mindezek nélkül az Országgyűlés nem fogja tudni ellátni feladatait.

A parlamentnek tehát minél előbb tisztázni kell a kormánnyal jövőbeli feladatkörét, s kezdeményezőként kell fellépnie. A szereposztás rendezetlensége, tehát hogy itthon a vita a parlament jogosítványairól a belépéskor indulna meg, nagy veszélyeket rejtene magában: felboríthatná a ma még többé-kevésbé meglévő konszenzust, s elronthatná Magyarország debütálását az Unióban.

7. FEJEZET: BEFEJEZÉS

A nemzeti parlamentek által az Európai Unióban betöltött szereppel foglalkozni meglehetősen új keletű. A témakör kezdetben kizárólag az elméleti szakembereket érdekelte; pusztán az ő érdeklődésükre tartott számot, hogy vajon milyen sorsra kárhoztatja a törvényhozásokat az európai integráció. A közösségi jogalkotás által lefedett területek szélesedése, a közös politikák és a tagállamok közötti együttműködés elmélyülése, az Unió döntéshozatali képességének növekedése, vagy maga az a tény, hogy az EU költségvetése mára már igen jelentős összeg, oda vezetett, hogy a politikusok is kénytelenek szembenézni e korábban kizárólag teoretikus vitaként kezelt kérdéskörrel.

Ha parlamentekről beszélünk, muszáj értelmeznünk, mit jelent a szuverenitás, a demokrácia, a legitimitás és az elszámoltathatóság az Európai Unióban. Láttuk, ez nem kizárólag elméleti okoskodás; az Unió *raison d'être*-jét ugyan ritkán kérdőjelezzik meg, de a továbbfejlődés irányairól a polgároknak már vannak kétségeik. A fogalmak értelmezésére tehát az Unió politikáinak „eladhatósága” miatt is szükség van. A törvényhozások hagyományosan közvető szerepet töltenek be a polgárok és a hatalom között. Amennyiben a parlamentek nem hallathatják a hangjukat európai ügyekben, pontosan ezen alapfunkciójuknak nem tudnak eleget tenni. A politikusoknak így „marketing-szempontról”, tehát gyakorlatias okokból sem árt a kérdésre időt szánniuk.

Ha a nemzeti parlamenteket kihagyják az uniós döntéshozatalból, vagy maguk a törvényhozások nem tanúsítanak kielégítő érdeklődést a születő közösségi jogszabályok iránt, annak súlyos következményei lehetnek. Nem csak arról van szó, hogy a parlamentek nem gyakorolják funkciójukat, tehát kényszerből vagy önszántukból lemondanak a kormány ellenőrzéséről, hanem hogy e mulasztás *következményeként a döntéshozók kellemetlen helyzetbe kerülhetnek saját választóikkal szemben*. Nem túl szerencsés ugyanis, ha a közvélemény tiltakozik bizonyos, az uniós tagságból eredő intézkedések foganatosítása ellen akkor, amikor egyrészt azokra a kormány már áldását adta, másrészt pedig a parlament figyelmét elkerülte az ügy, jóllehet meglelt volna a lehetősége a közbeavatkozásra. Ilyen kényelmetlen helyzetbe került például a francia politikai vezetés 1998. februárjában, amikor a Franciaország minden szegletéből

összesereglett vadászok hatalmas demonstrációt tartottak Párizsban, egy közösségi irányelv okán³⁰⁸. Egy 1992-ben elfogadott direktíva a természetes élőhelyekről ugyanis ekkor lépett hatályba, amely szerint azokat a zónákat, ahol bizonyos madárfajok fészkelnek, meg kell védeni, tehát vadászati tilalmat kell elrendelni, illetve bizonyos költözőmadarak vadászatának idejét be kell határolni. A parlament 1992 előtt még nem vizsgálta meg alaposan az irányelv-tervezeteket, így nem gondolt arra, hogy ez a rendelkezés később bizony felzúdulást válthat ki. *A nemzeti parlamentek uniós szerepvállalása tehát a választópolgárok érdekeinek védelmét is kell hogy szolgálja.*

Az Unió intézményi, jogi és döntéshozatali rendszerének elemzése alapján megállapíthatjuk, hogy *a demokrácia deficit az EU-ban*. A Közösség fejlődésével, a szupranacionális hatáskörök kiteljesedésével a demokratikus elszámoltathatóság kérdése egyre élesebben jelentkezett, s a kilencvenes évek elején ez már a polgárok hozzáállására is rányomta a bélyegét. A demokratikus deficitnek így csak egyik összetevője az általam részletesebben elemzett parlamenti deficit.

Ha az Unió történetét fejlődéstörténetként fogjuk fel, a parlamenti deficit szempontjából a következőt állapíthatjuk meg: a kettős parlamenti deficit egyik összetevője, az, hogy az EP-nek nincs súlya az Unió intézményi rendszerében, az idők folyamán fokozatosan csökkent. Teljes mértékben mára sem tűnt el, de jelentősen mérséklődött. Mellesleg az EP legitimációs problémáinak ismeretében nem is biztos, hogy a cél az Európai Parlament valós törvényhozássá alakítása lenne. A deficit másik összetevője, az, hogy a valós legitimitással rendelkező nemzeti parlamentek nem jutnak szóhoz integrációs ügyekben, a mai napig létező probléma, s egyelőre csak a demokrácia-hiány nemzeti szinten történő mérséklésének a lehetősége teremtdött meg. A tagállami törvényhozások mára már többé-kevésbé meg is tanultak együtt élni korlátozott lehetőségeikkel.

Az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások viszonyrendszere eddig mindig pillanatnyi érdekeik mentén alakult. Konfrontáció és kooperáció egyaránt előfordult már; mára azonban leginkább a békés egymás mellett élés, egymás kompetenciáinak

³⁰⁸ In: *Le Figaro*, 1998. február 16., p. 11.

tiszteletben tartása a jellemző, úgy, hogy közben folyamatosan figyelik a másik oldal minden rezdülését. A köztük kialakult status quo-t ma senki nem kérdőjelezi meg komolyan.

A demokrácia-hiány tehát létező probléma; a fő kérdés, hogy a döntéshozók meg akarják-e azt szüntetni, s ha igen, hogyan. A kérdéskör elemzése után azt állapíthatjuk meg, hogy jelenleg senkinek nem áll érdekében a demokratikus deficit teljes körű felszámolása, s a hiány mérséklésének módjairól igen szerteágazóak az elképzelések. A nemzeti törvényhozásoknak az Európai Parlament rovására történő megerősítése mellett, valamint a fordított helyzet mellett is rengeteg érvet és ellenérvet lehet felsorakoztatni anélkül, hogy bármelyik tábor érvelése győzedelmeskedni tudna. Így megítélésem szerint nem várható alapvető változás az Unió belső hatalmi egyensúlyi viszonyaiban. Ehhez járul még az is, hogy a tagállami törvényhozások részben maguknak köszönhetik a jelenlegi, viszonylag kisemmitett helyzetüket, hisz nem is készítették kormányaikat eddig különösebb módon arra, hogy uniós ügyekben számot adjanak nekik. A kilencvenes évektől ez megváltozott, de továbbra sincs szó arról, hogy a nemzeti parlamentek egységesen elszántak lennének saját szerepük megerősítését illetően. Ennek alkotmányos, ideológiai, kulturális és gyakorlati okai egyaránt vannak.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az Amszterdami Szerződés óta a tagállami törvényhozások tájékoztatása kötelező, s időt is kell a kormányoknak arra is biztosítaniuk, hogy azok lefolytathassák vizsgálódásaikat. Ez pedig annak volt köszönhető, hogy a parlamentek egységesen léptek fel a nagyobb befolyás érdekében. Ez azt bizonyítja, hogy összehangolt akcióik eredményesek lehetnek.

Ha az Unió-beli hatalmi viszony nem változik, és az egységes nemzeti parlamenti fellépésre, szerepük intézményesítésére EU szinten nincs esély, akkor a törvényhozásoknak nemzeti szinten kell kompenzációt keresniük. Ezt kivétel nélkül minden EU tagállami parlament meg is teszi, de eltérő elszántsággal és hatékonysággal. Ami közös, az az, hogy egyhangúlag elutasítják a kormányok integrációs politikájának valamiféle egységes séma szerinti ellenőrzését. Így minden parlament maga alakítja ki ellenőrző mechanizmusát, azaz maga határozza meg, milyen erős kontrollt gyakorol e téren a végrehajtó hatalom felett. A parlamentek sikere tehát nem az Unió intézményi struktúrájától függ, hanem attól, hogyan formálják kapcsolataikat saját végrehajtó

hatalmukkal. A törvényhozások nem a meglévő hatalmi egyensúlyt akarják megváltoztatni azzal, hogy keresik a helyüket az uniós politika alakításában, hanem az elvesztett hatásköröket kívánják helyettesíteni az erősebb kontrollmechanizmus kiépítésével. Fellépésüket tehát a status quo visszaállításaként, nem pedig megváltoztatásaként kell értelmezni. A parlamentek nem törnek főszerepre az uniós döntéshozatalban, s nem kérdőjelezzik meg, hogy a tárgyalás és a nemzeti álláspont megjelenítése a kormányok feladata.

Az, hogy nincs egységes, ideális, másolandó (másolható) minta, persze nem jelenti azt, hogy az országok ne tanulnának egymás módszereiből, ne lesnék el a máshol jól bevált technikákat, s ne próbálnák meg azokat a saját körülményeikhez igazítani. A parlamentek helyének megtalálása a tagállamok integrációs álláspontjának kialakításában tehát felfogható egy tanulási folyamatként. A témakör feltérképezésével is pontosan az volt a célom, hogy úgy mutassam be az EU-ügyek parlamenti kontrolljára létrehozott mechanizmusokat, hogy abból Magyarország a lehető legtöbbet tudja hasznosítani.

Az, hogy egy ország milyen modellt honosított meg, függ alkotmányos berendezkedésétől, a hatalomgyakorlás módszereitől, a politikai kultúrától, a közjogi hagyományoktól, illetve attól, hogy a parlament nemzeti ügyekben milyen erős, hogyan működik, s mennyire leterhelt. Jelentős szerepe van továbbá az időtényezőnek is, tehát annak, hogy az ország mikor csatlakozott az EU-hoz, valamint szubjektív elemeket is figyelembe kell venni (politikusi ambíciók, elhivatottság, érzelmi viszonyulás az integrációs ügyekhez). Szintén nem kis szerepet játszanak, játszottak a véletlenek, az adott pillanat politikai erőviszonyai abban, hogy hol milyen erős kontrollmechanizmus épült ki.

Általános érvényű megállapítás, hogy a hatalmon levők politikai irányultságától független az ellenőrzés ereje; lényegtelen tehát, hogy a modell kialakításakor konzervatív, liberális vagy baloldali pártok vannak uralmon. Ami minden esetben meghatározó, az a kormány-ellenzék viszony. A kormányok abszolút többség birtokában ritkán tesznek nagy engedményeket a parlamenteknek. Ellenben ha csak minimális többséggel rendelkeznek (vagy még azzal sem), jobban hajlandóak alávetni magukat a törvényhozások követeléseinek. Önszántából a végrehajtó hatalom sosem fogja szorgalmazni saját maga erősebb ellenőrzését.

A parlament-kormány viszony tehát a belső politikai rendszer függvénye. Ennek megfelelően ahol a törvényhozás erős a végrehajtó hatalommal szemben, ott integrációs ügyekben is nagyobb befolyással rendelkezik. Így vannak erős, közepes és gyenge befolyású parlamentek, mind általános, mind integrációs vonatkozásban. Csak kevés országban tartoznak ugyanakkor a kormányok uniós kérdésekben jogi felelősséggel a törvényhozásoknak; inkább csak a politikailag kötelező érvényű irányok megadása a jellemző.

Megfigyelhető továbbá, hogy minél később csatlakozott egy ország az EU-hoz, annál nagyobb figyelmet szentelt a demokratikus kontrollnak, tehát annál inkább igyekezett kiépíteni a kormány ellenőrzésének lehetséges útjait.

A kormány és a parlament kapcsolatának Európa-politikai ügyekben mindenhol van jogi kerete; az azonban tagállamonként különböző, hogy milyen szintű jogszabály rögzíti a törvényhozás jogosítványait. A legmagasabb rangú normával történő szabályozás még nem biztosíték a hatékony ellenőrzésre, de csak a nagy parlamenti hagyománnyal rendelkező országokban működőképes a modell gyenge jogszabályi háttérrel. A modellek jogszabály szerinti ereje azonban nem azonos gyakorlati befolyásolási képességükkel; az adott politikai helyzet azt nagyban alakítja.

Minden nemzeti parlamentben létezik az európai integráció kérdéseire szakosodott testület (bizottság vagy delegáció). Erejük, hatáskörük törvényhozásonként eltérő. Van, ahol az egész parlament nevében hozhatnak határozatot, a kormánynak mandátumot adnak az EU-val folytatott tárgyalásokra, s van, ahol nem rendelkeznek az állandó bizottságokat megillető hatáskörrel sem. Ezen testületek ereje általában leképezi az egész törvényhozás szavának erejét integrációs ügyekben.

A legutóbb az Unióhoz csatlakozott három ország példája azt bizonyítja, a csatlakozási tárgyalások idejére választott modell előre meghatározza, a parlament mennyire tud majd befolyást gyakorolni a tagság elnyerése után integrációs ügyekben. Minél korábban és precízebben rögzíti tehát egy parlament a saját hatáskörét integrációs ügyekben, annál inkább esélye van arra, hogy a tagság elnyerése után is meg tudja tartani a befolyását.

Hasonlóképp, minél korábban kapcsolódik be a törvényhozás az uniós döntéshozatali láncba, minél szélesebb körű információhoz jut hozzá, annál hatékonyabban tud ellenőrizni. Az erős kontrollt meghonosító országokban az ellenőrzés kivétel nélkül ex-ante jellegű, tehát a parlamentek akkor hallatják a hangjukat, amikor még van esély a nemzeti álláspont befolyásolására. Az ex-post törvényhozási odafigyelés nem teszi lehetővé a döntéshozatal érdemben történő alakítását. Erős parlamenti ellenőrzés nem tud működni megfelelő szakértői háttér biztosítása nélkül.

Az, hogy a parlamentek szóhoz jutnak uniós ügyekben, nem feltétlenül jelent felesleges terhet egy kormány számára, s nem feltétlenül nehezíti meg annak brüsszeli fellépését. Az okos kormányok fel is tudják használni saját céljaikra a törvényhozások integrációs aktivitását. „A parlament nem ellenség” tételt elméleti és gyakorlati oldalról is alá lehet támasztani:

- Tételezzük fel, hogy egy tagállam képviselője egy kérdésben egyedül marad véleményével a Tanácsban. Ekkor, ha van támogató parlamenti konklúzió a témában, az segítheti a kormányt, hisz jó hivatkozási alap. (Természetesen ennek a fordítottja is igaz: ha a törvényhozás is eltérő álláspontra helyezkedett, akkor ellehetetleníti, szinte védhetetlenné teszi a tagállami különvéleményt.)
- A parlamentek saját csatornáik felhasználásával lobbyzhatnak bizonyos célok elérése érdekében, így segíthetik, hogy a kormány keresztül tudja vinni az elképzeléseit Brüsszelben.
- A parlamenti szerepvállalás biztosítja a kormány uniós fellépéseinek demokratikus legitimációját. A parlamentek előzetes tájékoztatása révén elkerülhető, hogy a kormány otthon – például az irányelvek átültetésekor – kellemetlen helyzetbe kerüljön.
- A kormány felelősséggel tartozik azért, hogy brüsszeli vállalásait saját országában keresztül tudja vinni. Egy ország Unió-beli teljesítménye is jobb lehet, ha a kormány mint partnerre számíthat a törvényhozásra.

A tagállami törvényhozások integrációs szerepvállalásának előnyeiről, valamint a parlamenti kontroll hasznáról elmondottakat érdemes végül egy gyakorlati példával, valamint egy tagállami törvényhozás saját értékelésével is alátámasztani.

A francia kormány "pálfordulása" a kérdésben ugyanis mintaértékű. Amikor 1993-ban a Nemzetgyűlésben zajlott a vita arról, lehet-e a parlament jogosítványait úgy értelmezni, hogy most már Franciaországban is élhet a törvényhozás a brit rendszerből ismert fenntartás intézményével, Lamassoure Európa-ügyi miniszter, Séguin nemzetgyűlési elnökkel és Pandraud delegációs elnökkel szemben a következőképp érvelt: "Egy kissé vonakodó vagyok egy ilyen rendszer bevezetésével szemben, mert úgy gondolom, hogy a törvényhozás általi vizsgálat miatt megakasztani a kormány felelősségét például egy nemzetközi tárgyalás véghezvitelében kissé ellentétes lenne az V. Köztársaság reformjának és intézményeinek szellemével"³⁰⁹. Ugyanő később "újfajta diplomáciai eszköznek" nevezte a parlamenti határozatokat (Pinon 1997, p.8.). 1994. június 29-én a Nemzetgyűlésben már a következőképp szólalt fel: "A(z EU) Miniszterek Tanácsa tíz nappal ezelőtti brüsszeli ülésén, amikor megvitattuk a nyugdíjalap beruházásainak igen érzékeny kérdéskörét, a birtokomban volt a Nemzetgyűlés véleménye, mely különbözött a miniszterelnöktől kapott utasítástól. Úgy döntöttem, a miniszterelnökkel szemben a Nemzetgyűléstől származó irányvonalat követem"³¹⁰.

A francia kormány a parlamenti határozatokat tárcaközi vizsgálatnak veti alá álláspontjának meghatározásakor, illetve azok hatással vannak a miniszterek által Brüsszelben előadandó beszédekre. A fenti példa mutatta, a kormány számára egy parlamenti határozat nem mindig akadályozó tényező; sokszor jó hivatkozási alap, mely segítheti a nemzeti érdek érvényesítését a közösségi döntéshozatal során.

A Westminster a következőképp összegzi integrációs fellépésének értelmét: „Az Európai Unió egyetlen intézménye – sem a Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Bíróság, az Európai Számvevőszék, sem a Miniszterek Tanácsa – nem tartozik felelősséggel a nemzeti parlamenteknek. Ebből következik, hogy a nemzeti parlamentek jogosítványait és befolyásukat közvetlenül csak minisztereiken, mint a Miniszterek Tanácsa nemzeti képviselőin keresztül gyakorolhatják. A scrutiny rendszer fő célja ezen ellenőrzés hatékonyabbá tétele kell hogy legyen.

³⁰⁹ In: *Journal Officiel, débats Assemblée Nationale, 1ère séance du 19 mai 1993.*, p. 604.

³¹⁰ In: *Journal Officiel, débats Assemblée Nationale, 29 juin 1994.*

Egy hatékony nemzeti ellenőrző rendszernek messzemenő informális befolyása lehet. Ráirányíthatja például a figyelmet bizonyos közösségi jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos aggodalmakra, és rámutathat a bennük rejlő hibákra. A vélemény-formálás és elemzés kiegészítő forrásul szolgálhat az európai parlamenti képviselők számára, valamint azon lobby-csoportoknak, melyek az Európai Parlament befolyásolására törekszenek. Elősegítheti a határidők betartását, és hogy az egyes szervek jobban megszervezzék saját eljárásaikat. Megkönnyíti, hogy nemzeti szinten is nyomon lehessen követni az Európai Számvevőszék megállapításait. Mindezek által, valamint a parlamenti fenntartás intézménye révén a Tanács kollektív figyelmét ráirányíthatja a nyitottság és a követhető ügymenet fontosságára, nemcsak a nemzeti parlamentek érdekében, hanem – s ez sokkal fontosabb – az általuk képviselt polgárok javára”.³¹¹

Magyarország a rendszerváltás után közel tíz évvel már nem kezelendő speciális demokráciaként; a politika és a piacgazdaság alapintézményei működnek, kialakult egyfajta politikai kultúra, a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya tisztázott. Mint EU tagságra pályázó ország, parlamenti szempontból ugyanazokkal a problémákkal szembesül, mint más, régebb óta létező demokráciák. Az uniós tagállamok törvényhozásai már megküzdöttek azokkal az előbb bemutatott nehézségekkel, amelyekkel Magyarország csak most, a tagság küszöbén szembesül.

A nemzeti parlamentek szerepvállalásának kérdése a csatlakozási tárgyalások megkezdésével rendkívül időszerűvé vált. A régió többi országához hasonlóan az EU tagságra való felkészülés eddig meglehetősen kormányzat-centrikus volt, bár az Országgyűlés 1992 óta a kelet-közép-európai törvényhozásokhoz képest nagy figyelmet szentel az uniós ügyeknek. Az a felismerés azonban egyelőre hiányzik, hogy az integráció nem kezelhető már külpolitikaként, s szükség van a törvényalkotási folyamat, a parlamenti struktúrák és a hivatali háttér ennek szellemében történő átalakítására.

Az Európai Integrációs Ügyek Bizottsága által végzett munkára lehet alapozni, tehát az Országgyűlésnek nem a semmiből kell kiindulnia a helykereséskor. Ez annak ellenére

³¹¹ In: A brit alsóház Európai Jogalkotás Különbizottsága 27. jelentése, 1996. július, in: *The European Scrutiny System in the House of Commons, A Short Guide for Members of Parliament by the Staff of the Select Committee on European Legislation*, June, 1997, p.4.

igaz, hogy a testület erősen rá volt és van utalva a kormányra, hogy egyértelmű információfüggés alakult ki, s a Házon belül igen elszigetelten működött. A hat évvel ezelőtti erős start (rendszeres meghallgatások, jogharmonizációs kötelezettség előírása a kormány számára, intenzív nemzetközi kapcsolatok, évenkénti beszámoltatás) után a parlament mégsem volt képes arra, hogy kidolgozza, milyen rend szerint fogja ellenőrizni a kormányt a tagság elnyeréséig, valamint a tárgyalások is parlamenti felhatalmazás, az irányelvek jóváhagyása nélkül indultak meg. Ez azt mutatja, hogy a tárgyalásokat megelőzően, hisz a helyzet még nem volt éles, a kormány hajlott a kooperációra, de az első igazán jelentős erőpróbán kiderült, az eddigi minimális szerepen túl nem kívánt teret biztosítani a törvényhozásnak a végrehajtó hatalom. Az Országgyűlést pedig, jelenleg úgy tűnik, nem érdekli különösebben, hogy hatáskörei egy részét a belépés után automatikusan elveszti.

Mivel a kérdésben az 1998-as kormányváltás sem hozott jelentős változást, két további megállapítás igazolódik. Az egyik, hogy az EU tagállamokhoz hasonlóan Magyarországon is a politikai irányultságtól független, hogy melyik párt miként vélekedik a törvényhozás által az integráció folyamatában játszott szerepről. Ami döntő, az az, hogy kormányon vagy ellenzékben van-e a párt, illetve hogy a mandátumok hány százalékaival rendelkezik. Ellenzékből minden párt erősebb, kormányon pedig gyengébb parlamenti jogosítványokat szorgalmaz. A másik, hogy a kormánypárti képviselők kormány iránti lojalitása mindig erősebb, mint az uniós csatlakozás, az európai integráció ügyéhez való kötődés.

Véleményem szerint az *Országgyűlés mind a csatlakozási tárgyalások alatt, mind a belépés után középerős szerepet tudna betölteni, ha ehhez megvolna a politikai akarat, és ha felkészülne erre a szerepre.* Ez a középerős modell megfelelne a magyar közjogi hagyományoknak, az alkotmányos berendezkedésnek és a politikai kultúrának, valamint az Országgyűlésben integrációs téren eddig történteknek. A középerős szerep alatt azt kell érteni, hogy a parlament széles körűen tájékozódhat az Unió-beli fejleményekről, a kormány a korábban törvényhozási kompetenciába tartozó kérdésekben álláspontja véglegesítése előtt köteles konzultálni az Országgyűléssel, valamint a törvényhozás az általa fontosnak tartott kérdésekben a kormány számára jogi értelemben nem kötelező érvényű állásfoglalásokat bocsát ki. E középerős befolyás által nem változna meg a

hatalmi ágak jelenlegi egyensúlya, hanem éppen hogy visszaállna, azaz az EU tagsággal szükségszerűen együttjáró parlamenti hatalom-vesztést kompenzálná.

A csatlakozási tárgyalások ideje alatt betöltött szerepnek, mint a tagállamok esetében láttuk, több szempontból is nagy jelentősége van. Először, az akkor kialakított mechanizmusok meghatározzák a belépés utáni parlament-kormány viszonyt, tehát ha a tárgyalásokat nem követi megkülönböztetett figyelemmel a parlament, sokkal bonyolultabb lesz olyan megoldást kialakítani a tagfelvétel utánra, mely nem kárhoztatja majd teljesen alárendelt szerepre az Országgyűlést. Másodszor, a törvényhozások szava mindig a belépés előtt a legnagyobb (hisz jóvá kell hagyniuk a belépést), azaz az alkupozíciójuk ilyenkor a legkedvezőbb. Ha ekkor nem tudnak a kormánnyal dűlőre jutni, később az sokkal nehezebb lesz. Harmadszor, a közvélemény bizalmát túlzottan nem élvező Országgyűlés javíthatna saját megítélésén, ha az ország szempontjából valóban sorsdöntő kérdésben vitafórumul, semleges információforrássul szolgálna. A képviselőknek erős véleményformáló szerepük van, s a közvélemény azt várja tőlük, hogy az integráció szakértői legyenek, ha egyszer ők hozzák meg a döntést a belépésről. Mindezek miatt tehát a parlamentnek a választókkal szembeni kötelessége a témakör felvállalása, és az, hogy a képviselők valóban jártasak legyenek a témában. Amennyiben az Országgyűlés elfogulatlan vitafórumként szolgálna, teret adna az integrációról vallott különböző nézeteknek, az nemcsak azt jelentené, hogy eleget tesz feladatainak, hanem még javíthatna is a közmegítélésén.

A tárgyalások alatt kell véglegesíteni azt a modellt, mely alapján az Országgyűlés ellenőrzi majd a kormány uniós politikáját a belépés után. Mindenképp szükség lenne arra, hogy a törvényhozás jogosultságait jogszabályok rögzítsék, hogy ne a kormány jószándékától függjön, hogy bevonja-e az ügymenetbe a törvényhozást. Amennyiben a parlament nem szorgalmazza saját szerepének tisztázását, a kormány azt magától nem fogja kezdeményezni.

Az általam az integrációs ügyek parlamenti kontrolljára felállított magyar modell öt feltétel teljesülése esetén lehet sikeres. Az első, hogy a lehető legszélesebb körű információ jut el a törvényhozáshoz, s az nem fullad bele a dokumentum-áradatba, mert felkészült szakértői gárda, jó szervezeti felépítésben, megfelelő infrastrukturális háttérrel, pontos ügymenet szerint segíti a képviselők munkáját. A második, hogy az Unió

döntéshozatali folyamatába minél korábban bekapcsolódik a magyar parlament, s már a legelső tervezeteket kézhez kapja, így elegendő ideje van álláspontja megfogalmazásához. A harmadik, hogy nem szûkítik le egy testületre az integrációs ügyeket, azaz a szakbizottságok véleményt adnak, a plenárison pedig minden képviselőnek módjában áll alkalmanként megnyilatkozni Európa-politikai kérdésekben. A negyedik, hogy az Országgyûlés eleget tesz tájékoztatási funkciójának, azaz igyekszik az integrációs ügyeket a lehető legnagyobb nyilvánosság mellett kezelni (anélkül, hogy ezzel veszélyeztetné a brüsszeli magyar fellépést). Végül talán a legfontosabb, ötödik feltétel, hogy a kialakított kontrollmechanizmust minden politikai erő tiszteletben tartja, így az kormányoktól függetlenül tartósan fennmarad, s semmiképp nem egy ciklusra szól.

Megítélésem szerint ma még van esély arra, hogy az Országgyûlés hatékonyan tudja majd ellenõrizni a csatlakozás után a magyar kormány EU-politikáját. Az, hogy ez meg is valósul-e majd, két tényezõtõl függ. Az egyik, hogy a parlament felkészül-e a rá váró szerepre, a másik pedig hogy meglesz-e ehhez a politikai akarat. Amennyiben a stratégiai gondolkodás gyõzedelmeskedik, s hosszú távra terveznek a politikusok – bár ez Magyarországon eddig nem volt jellemzõ – nem fognak megfélemezni arról, hogy még idõben tisztázzák a parlament jövõbeli szerepét. Ha ez nem így történik, akkor a belépés elõtt nagy lesz a kapkodás, végképp felborul az integrációt övezõ konszenzus, s nagy politikai viharra lehet számítani.

Az Országgyûlés csak akkor fogja tudni ellátni alapvetõ feladatait a csatlakozás után, különös tekintettel törvényalkotó és ellenõrzõ funkcióira, ha felvállalja ezeket a kérdéseket. Az EU tagállami törvényhozásai már végigmentek azon az úton, mely a magyar parlamentre most vár. Érdemes lenne hasznosítani a tapasztalataikat, hogy az általuk felismert hibákat mi ne kövessük el. P. H. Spaak szerint „ott, ahol megvan a politikai akarat, nincsenek áthidalhatatlan technikai akadályok. Ott, ahol nincs meg a politikai akarat, minden technikai nehézség ürüggyé válhat a tárgyalások megakasztásához”³¹². A lehetőség a hatékony parlamenti kontrollmechanizmus kiépítésére az integrációs ügyek felett adott Magyarországon; most már minden csak a döntéshozókon múlik.

³¹² In: *Az Union des fédéralists européens bemutatkozó brossúrája.*

TÁBLÁZATOK

I. Táblázat: Az integrációs ügyek feletti nemzeti parlamenti kontroll az Európai Unió tagállamaiban – összehasonlítás

Szerkesztette: Vass Péter
Gépelte: Molnár Kata és Szauer Adrienn

II. Táblázat: Az Országgyűlés Hivatala felépítésének átalakítására vonatkozó javaslat

Főtitkár (államtitkári rang)					
Jogalkotásért felelős főtitkárhelyettes (h. államtitkár)	Gazdasági ügyekért felelős főtitkárhelyettes (h. államtitkár)	Európai Integrációs Hivatal* vezetője (h. államtitkár)	Külügyi Hivatal vezetője (h. államtitkár)	Sajtóiroda vezetői: főosztályvezető	Könyvtár vezetői: főigazgató
Alájuk tartoznak a következő részlegek:					
-Jogi Főosztály vezetői: főosztályvezető	a jelenlegi struktúra szerint	-Európai Integrációs Ügyek Bizottságának titkársága	-Bilaterális parlamenti kapcsolatok		-Képviselői Tájékoztató Központ
-Bizottsági Főosztály vezetői: főosztályvezető		-Jogharmozási titkárság	-Nemzetközi parlamenti szervezetekkel való kapcsolattartás (kivéve EP)		-Kutató-részleg*
-Szervezési Főosztály vezetői: főosztályvezető Ide tartozó egységek: -Gyorsíró szolgálat -Jegyzői iroda -Iktatás -Sokszorosítás -Teremőri szolgálat		-EU integrációs tájékoztatói részleg	-Protokoll (ún. parlamenti "tárgyi marketing" – reprezentációs ajándékok)		-Dokumentációs részleg* ("írásszerű marketing" parlamenti szóróanyag parlamenti kiadványok magyarul és idegen nyelven)
-Panasz-iroda vezetői: főosztályvezető		-Európai parlamenti kapcsolatok			-EU részleg*
					-Európa tanácsi gyűjtemény

* Újonnan létrehozandó szervezeti egység.

FÜGGELÉK

I. Az Európai Unió alapító szerződéseinek a nemzeti parlamentek szerepével foglalkozó részei

1. Szerződés az Európai Unióról (Maastrichti Szerződés)

13. Nyilatkozat a nemzeti parlamentek szerepéről az Európai Unióban³¹³

A Konferencia úgy gondolja, hogy fontos bátorítani a nemzeti parlamentek nagyobb bekapcsolódását az Európai Unió tevékenységeibe.

E célból a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti információcserét fokozni kell. Ebben az összefüggésben a tagállamok kormányainak többek között biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti parlamentek tájékozódás vagy vizsgálódás céljából időben megkapják a Bizottság jogszabály-tervezeteit.

Hasonlóképpen a Konferencia fontosnak tartja, hogy megerősödjenek a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti kapcsolatok, különösen azáltal, hogy kölcsönösen megteremtik ennek feltételeit s az azonos témák iránt érdeklődő parlamenti képviselők rendszeresen találkoznak.

14. Nyilatkozat a Parlamentek Konferenciájáról

A Konferencia felkéri az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket, hogy szükség esetén mint a Parlamentek Konferenciája (vagy 'assises') találkozzanak.

A Parlamentek Konferenciájával konzultálni kell az Európai Unió főbb vonásairól, anélkül, hogy ez érintené az Európai Parlament hatáskörét vagy a nemzeti parlamentek jogait. Az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke a Parlamentek Konferenciája minden ülésén jelentést tesz az Unió helyzetéről.

2. Az Amszterdami Szerződés tervezete

19. fejezet: A nemzeti parlamentek szerepe

Jegyzőkönyv-tervezet a nemzeti parlamentek szerepéről az Európai Unióban³¹⁴

A szerződő felek,

emlékeztetve arra, hogy az egyes nemzeti parlamentek a tagállam alkotmányos berendezkedésének és gyakorlatának megfelelően ellenőrzik kormányukat az Unió tevékenységével kapcsolatban,

³¹³ In: *Treaty on European Union, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1992 pp. 225-226., saját fordítás.*

³¹⁴ In: *Draft Treaty of Amsterdam, Brussels, 19 June 1997, CONF/4001/97, pp. 136-137., saját fordítás.*

azt kívánva, hogy bátorítsák a nemzeti parlamentek nagyobb szerepvállalását az Európai Unió tevékenységeiben, és hogy erősödjön meg azon készségük, hogy kifejtik véleményüket az őket különösen érdeklő ügyekről,

egyetértettek a következő intézkedésekről, melyeket csatolni fognak az Európai Unióról szóló Szerződéshez:

I. Tájékoztatás a tagállamok nemzeti parlamentjei részére

1. A Bizottság minden konzultációs dokumentumát (zöld és fehér könyvek, kommunikációk) azonnal továbbítani kell a tagállamok nemzeti parlamentjei számára.
2. A Bizottság – ahogy azt a Tanács az Európai Közösséget létrehozó szerződés 151. cikke értelmében nevezi – jogszabály-tervezeteit időben elérhetővé kell tenni, hogy minden tagállam kormánya biztosíthassa, hogy saját nemzeti parlamentje megfelelő módon azokat megkapja.
3. Hathetes időszakot kell biztosítani aközött, hogy egy jogszabály-tervezetet vagy egy, az Európai Unióról szóló Szerződés VI. Címe értelmében elfogadandó intézkedési javaslatot a Bizottság az összes nyelven az Európai Parlament és a Tanács rendelkezésére bocsátja és aközött, hogy azt határozathozatal céljából, tehát hogy jogszabályként hagyják jóvá vagy pedig a 189b vagy 189c cikk értelmében közös álláspontként fogadják el, a Tanács napirendjére kerül. Kivételt képeznek a sürgős ügyek, amikor az okokat a jogszabályban vagy a közös álláspontban fel kell tüntetni.

II. Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok konferenciája

4. Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok konferenciája (a továbbiakban a COSAC), mely 1989. november 16-17-én alakult meg Párizsban, megszólalhat bármilyen olyan kérdésben, mely szerint méltó az Unió intézményeinek figyelmére, különös tekintettel az olyan jogszabály-tervezetekre, melyekről a tagállamok kormányainak képviselői közösen úgy döntöttek, hogy azokat, tekintettel témájukra, továbbítják hozzá.
5. A COSAC megvizsgálhat bármilyen olyan jogszabály-tervezetet vagy kezdeményezést a szabadság, biztonság és igazságosság területének létrehozásával kapcsolatban, melynek közvetlen hatása lehet az egyének emberi- és szabadságjogaira. Az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot tájékoztatni kell a COSAC által e bekezdés értelmében tett bármilyen lépésről.
6. A COSAC az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz és a Bizottsághoz fordulhat az Unió jogalkotási tevékenységével kapcsolatban, nevezetesen a szubszidiaritás elvének alkalmazása, a szabadságjogok, biztonság és igazságosság, valamint az alapvető jogok terén.
7. A COSAC fellépése semmiképp nem köti a nemzeti parlamenteket vagy befolyásolja álláspontjukat.

II. Az EU tagállamok nemzeti parlamentjeihez eljuttatott kérdőív³¹⁵

QUESTIONNAIRE

on the parliamentary control over European integration affairs in the ... Parliament

1. Legal background

Is anything mentioned in the *Rules of Procedure of your Parliament* concerning the Parliament's tasks or activities as a consequence of membership in the EU?

Do you have any *law* specifying the role of the Parliament in the integration process?

The Constitution and European integration

Was any constitutional amendment introduced after accession to the European Community? Is membership in EU mentioned in your Constitution at all?

Are Parliament's competences in EU matters regulated in the Constitution?

2. The Parliaments' experiences with the ratification of EC/EU agreements

What kind of role did your Parliament play during the EC/EU accession talks? How and where was this role regulated?

How was the process when it was about the accession to the EC/EU? How was it regulated? What were the rules for the voting (e.g. absolute majority, 2/3 majority requirement etc.)?

What is the exact parliamentary process now when ratifying an EC/EU treaty in your Parliament? (the role of the plenary session and the committees, which committee plays the main role, how many readings do you have, what the rules are for the voting etc.)

How long did the ratifications of the most important treaties (e.g. Single European Act, Maastricht Treaty) last?

How did it happen and how long did it last when it was about the ratification of the Europe Agreements between the EC and the Central European countries?

How many times and in the cases of which EC/EU treaties did you hold a referendum? Did you have a legal obligation to hold a referendum or it was just by the decision of the Parliament or the Government?

³¹⁵ Ennek kérdései hozzávetőlegesen megegyeznek azokkal a szempontokkal, melyek alapján a beérkezett válaszokat feldolgoztam.

3. Transposition of EC norms into national legislation

Please describe in detail the whole parliamentary process by which an EC law is converted into national law in your country.

How do you get information on the happenings in Brussels and how do you get the draft EC norms? Does the Government have an obligation to forward documents to the Parliament? If so, is it specified, what the Government is obliged to send to Parliament and is there a deadline for it? (Please describe in detail how documents are forwarded to the Parliament.)

How and by whom is it decided which piece of EC legislation has to be tabled to Parliament?

Please specify

- the role of the plenary session in the process;
- the role of the two chambers (if there are two, please specify the differences between the competences of the two Houses);
- the role of the other committees.

Besides the EU Committee, are other committees of your Parliament involved in the parliamentary scrutiny of European laws? If so, in which way (e.g. do they have an obligation to be involved or it is up to them to discuss certain issues)? If not involved in legislation matters, do they deal with integration issues at all?

Is there a chance to table amendments to the EC draft norms?

4. The Committee dealing with European integration affairs in your Parliament

How many members does this Committee have? Do you have substitutes, too?

When was this established?

Did the present Committee have a predecessor or is this the first body in the history of your Parliament to deal with European matters?

Is it a special organ in the Parliament or it is just one of the parliamentary standing committees?

How often are Committee meetings held?

What are its competences and responsibilities? Where are they laid down?

Is this Committee entitled to act instead of the plenary session?

What were the main reasons and considerations for giving these competences to this Committee?

(e.g. in Denmark: strong competences, because they very often have minority governments etc.)

How does the voting take place? (e.g. by simple or absolute majority etc.)

If you should describe in the shortest possible way the main characteristics of this Committee, what would you say?

E.g.:

- exclusively legislative function (competence exclusively in the first pillar of the Maastricht Treaty)
- mixed character (legislative and also foreign political, i.e. competence in the first and second pillars of the Maastricht Treaty)
- competence in all issues (i.e. competence in all the three pillars of the Maastricht Treaty)

...

Does it give a mandate to the ministers before they go to a Council meeting to Brussels? Do they go back to the Committee after the meeting to report? What happens if a minister abuses his mandate? Has it ever happened?

Do you have the power of a scrutiny reserve? How do you use it?

Role in the national legislation

- Are all pieces of European law to be implemented by the National Parliament going through this Committee? If not, what kind of legal process are they accepted by?
- Who tables these draft laws to the Committee? Who decides which draft is to be discussed by which body?

Compared to other EU Member States' Parliaments' respective committees and bearing in mind your Committee's competences, do you consider it a

- strong
- medium strong or
- weak body?

How does the Committee keep relations with the Foreign Affairs Committee? Is there any kind of division of labour between the two bodies?

5. Contacts with Brussels

Is your Parliament somehow present in Brussels? Do you have a special representation there?

How do you keep contacts with the European Parliament?

According to your national rules, can national MPs be also MEPs?

- Where are these rules laid down?
- When was it first regulated?
- What was the reasoning behind these rules?

6. COSAC

How does your Parliament participate in the work of the COSAC? Have you ever prepared a document on the position of your country for a COSAC meeting or a proposition on how to revise the work of this forum?

7. Staff

Please specify the number and position of employees in your Parliament dealing with EU affairs (including academics, protocol officers, secretaries, researchers, librarians, documentation staff etc.)

- Do you also pursue research activities?
- Do members have extra staff for EU issues?
- Do you have a special information unit on EU affairs? Is it open to the public? How many employees do you have there?
- How do/did you train your EU experts?

8. Information and documentation services

How are EC/EU documents dealt with in the Parliament? Do you have a department for it?

Does the Parliament have a role in forwarding information on EU affairs to the public?

III. A nemzeti parlamentek szerepére irányadó jogszabályok az EU egyes tagállamaiban

Dánia³¹⁶

1. Alkotmány

20. cikk

(1) A Királyság hatóságai ezen Alkotmányból folyó jogukat átruházhatják - jogszabályban meghatározott mértékig – nemzetközi hatóságokra, melyeket más államokkal egyetértésben a nemzetközi jog szabályainak, illetve a nemzetközi együttműködés előmozdítására hoztak létre.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakról szóló törvénytervezet elfogadásához a Folketing tagjai öt-hatodának szavazata szükséges. Amennyiben e többség nem valósul meg, de a rendes törvényjavaslatok elfogadásához szükséges többség fennáll, és amennyiben a kormány azt fenntartja, a javaslatot a választók elé kell vinni, jóváhagyás vagy elutasítás céljából, a népszavazásról szóló 42. cikk szabályai szerint.

2. Törvény az EK csatlakozásról

6. cikk

...

(2) A kormány tájékoztatja a Folketing bizottságát azokról a Tanács-beli döntésre váró javaslatokról, melyek közvetlenül alkalmazandók lesznek Dániában, vagy amelyekben a vállalt kötelezettségek teljesítése a Folketing jóváhagyását kívánja.

3. A Folketing Házsabálya

III. fejezet, 7. cikk

...

(1) 7. Az Európai Ügyek Bizottsága

A Bizottság foglalkozik az EU által tárgyalt ügyekkel, és koordinálja a Folketing ez irányú tevékenységét. A Bizottság foglalkozik azokkal a feladatokkal, melyek az EK csatlakozási törvény 6(2) cikke értelmében a Folketing által felállított bizottság illetékessége alá tartoznak.

...

VIII. fejezet, 19. cikk

...

(6) Ha az Európai Ügyek Bizottsága az Európai Bizottság egy javaslatának olvasata során úgy dönt, hogy a kérdéses javaslatot és a kormány által arról készített beszámolót vitára bocsátja a Folketingben, tájékoztatja a Folketing elnökét, és a javaslatot – a

³¹⁶ Az itt szereplő jogszabályok a TAIEX 1998. júniusi koppenhágai szemináriumának háttéranyagai. Fordította Csemniczky Zsuzsanna.

kormány beszámolójával egyetemben – eljuttatja a képviselőkhez. A vita során, mely a fenti dokumentumok képviselők által történt kézhezvétele után legfeljebb két nappal kerül sorra, a javaslatot elviekben – de nem részleteiben – megvitatják. Ebben a vitában a felszólalásokra ugyanazon időbeli korlátok vonatkoznak, mint az első olvasatokra. Miután a Ház lezárta a javaslat vitáját – melyben határozat nem születhet – a vitát az Európai Ügyek Bizottságában folytatják a Bizottság által megállapított eljárási szabályoknak megfelelően.

Egyesült Királyság³¹⁷

1. A brit Alsóház 1998. november 17-i határozata, mely az európai közösségi jogalkotásról szóló, 1990. október 24-i határozat helyébe lép

(1) A korona egyetlen minisztere sem adhat hozzájárulást a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban az olyan közösségi jogszabály tervezetekhez, az Európai Unióról szóló Szerződés V. címe alá eső olyan közös állásponthoz vagy közös akcióhoz, a VI. címhez tartozó olyan közös állásponthoz, közös akcióhoz vagy konvencióhoz,

- a) amely még vizsgálat tárgya (tehát, amellyel kapcsolatban az Európai Scrutiny Bizottság még nem fejezte be vizsgálódását), vagy
- b) amely a Ház vizsgálódására vár (tehát amelyeket az Európai Scrutiny Bizottság vitára ajánlott a házszabály 119. cikke alapján (Európai Állandó Bizottságok), de amellyel kapcsolatban a Ház még nem hozott döntést).

(2) Ebben a határozatban, bármely utalás egy javaslatához való hozzájárulásra, magába foglalja

- a) az EK jogalkotására vonatkozó programhoz, tervhez vagy ajánláshoz való hozzájárulást;
- b) a politikai hozzájárulást;
- c) olyan javaslat esetében, amely során a Tanács a Római Szerződés 189b cikkelyében foglalt eljárást folytat (közös döntés), a hozzájárulást egy közös állásponthoz, egy együttes szöveghez és a közös álláspont megerősítéséhez (az Európai Parlament által javasolt módosításokkal vagy azok nélkül); és
- d) olyan javaslat esetében, amikor a Tanács a Római Szerződés 189c cikkelyében foglaltak szerint jár el (kooperáció), a hozzájárulást a közös állásponthoz.

(3) Az illetékes miniszter mindazonáltal hozzájárulhat

- a) egy javaslatához, amely még vizsgálat tárgya, ha úgy véli, hogy az bizalmas természetű, rutin-szerű, egyértelmű vagy lényegét tekintve megegyezik egy olyan javaslattal, melynek vizsgálata már befejeződött;
- b) egy javaslatához, mely még a Ház döntésére vár, ha az Európai Scrutiny Bizottság jelezte, hogy a javaslatához való hozzájárulást nem kell függővé tenni a vizsgálódástól.

(4) Az illetékes miniszter szintén hozzájárulását adhatja egy javaslatához, amely még vizsgálat tárgya vagy a Ház határozatára vár, ha úgy dönt, hogy kivételes okból hozzájárulást kell adnia, azt azonban meg kell indokolnia

³¹⁷ Az itt szereplő jogszabályok az Alsóház 1998. november 17-i ülésének szó szerinti jegyzőkönyvéből származnak (CD239-PAG1(16-31.)). Fordította: Balogh Zsófia.

- a) minden ilyen esetben, az Európai Scrutiny Bizottságnak, a döntés meghozatala után haladéktalanul; és
- b) a Ház határozatára váró javaslat esetén a Háznak, a hozzájárulás megadása után haladéktalanul.

(5) Bármely javaslattal kapcsolatban, melynek elfogadásához egyhangú határozat szükséges, a tartózkodást a (4) bekezdés céljainak megfelelően úgy kell kezelni, mintha megadta volna a hozzájárulást.

2. A brit Alsóház házszabálya³¹⁸

119. cikk: Európai állandó bizottságok (1998. november 17-i módosítás)

(1) Három állandó bizottság működik, összefoglaló nevükön európai állandó bizottságok, melyek a Ház eltérő rendelkezésének hiányában a 143. cikkben (Európai Scrutiny Bizottság) megjelölt európai uniós dokumentumokkal kapcsolatos indítványokat tárgyalnak, melyeket az Európai Scrutiny Bizottság további tárgyalásra javasolhat.

(2) Amennyiben az európai állandó bizottság elé nem terjesztett meghatározott európai uniós dokumentummal kapcsolatban valamely miniszter a napirend elején indítványt nyújt be, a kérdést azonnal tárgyalásra kell bocsátani.

(3) Mindegyik európai állandó bizottság tizenhárom tagból áll; őket a parlamenti ciklus időtartamára a Szelekciós Bizottság javasolja kinevezésre. Ennek során a Szelekciós Bizottság:

- a) mérlegeli a képviselő szakértelmét és a Ház összetételét;
- b) jogosult a képviselőt felmenteni és helyébe másikat kinevezni.

(4) Az európai állandó bizottság határozatképes, ha ülésein legalább három fő jelen van, az elnököt ide nem értve.

(5) Az európai állandó bizottság ülésein bármely képviselő jogosult részt venni és módosító indítványt előterjeszteni, bármely indítvánnyal kapcsolatban a (7) illetve (8) bekezdés alapján, de nem jogosult önálló javaslatot tenni, szavazni és a határozatképesség megállapításánál őt figyelmen kívül kell hagyni. Bármely miniszter, aki a Ház tagja, de nem nevezték tagnak a bizottságba, jogosult ugyanakkor a (7) és (8) bekezdés alapján indítványt tenni, és a kormány meghatározhatja az egyes bizottságok által tárgyalandó indítványok elsőbbségét.

(6) Az európai állandó bizottságok és az eléjük utalt ügyek a lentebb következő témacsoportokra oszthatók. Ha az Európai Scrutiny Bizottság úgy dönt, hogy egy ügyet további tárgyalásra javasol, köteles meghatározni azt a bizottságot, melytől állásfoglalást vár. A dokumentumokat pedig e cikk (2) bekezdése értelmében szintén a következők szerint kell felosztani a bizottságok között:

³¹⁸ In: Internet, fordította: Balogh Zsófia.

„A” Európai Állandó Bizottság: mezőgazdaság, halászat és élelmiszeripar, környezetvédelem, közlekedés és régiók, erdészeti hatóságok (illetve a vonatkozó skót, walesi és észak-ír szervek);

„B” Európai Állandó Bizottság: költségvetés (ideértve a Vám- és Illetékhivatalt is), társadalombiztosítás, külügyek, nemzetközi fejlesztés, belügyek, igazságügy;

„C” Európai Állandó Bizottság: ipar és kereskedelem, foglalkoztatáspolitikai és oktatásügy, kultúra, média és sport, egészségügy.

(7) Az elnök lehetőséget adhat a miniszternek felszólalásra és a képviselők által feltett, európai uniós dokumentumokkal kapcsolatos indítványokra, illetve az európai állandó bizottság elé terjesztett iratokra vonatkozó kérdések megválaszolására, de a felszólalástól számított egy órán túl ilyen kérdés nem tehető fel. Az elnök szükség esetén ezt az időtartamot fél órával meghosszabbíthatja.

(8) Az ülés befejezését követően a képviselők indítványt fogalmaznak meg, amihez módosító javaslatot lehet benyújtani. Amennyiben a kérdés tárgyalásának befejezésére még nem került sor, a házelnök jogosult a kérdés tárgyalását megszakítani, ha a bizottság legalább két és fél órán keresztül folytatta a kérdés tárgyalását, és

- a. felteheti a módosító indítványt szavazásra;
- b. felteheti a fő javaslatot szavazásra.

Az elnök tájékoztatja a Házat a bizottsági határozatról, illetve ha az nem született, arról, hogy ilyen nem készült, minden további kérdés megfogalmazása nélkül.

(9) Amennyiben a Házban bármilyen olyan EU-s dokumentummal kapcsolatban indítványt fogalmaznak meg, melyről a (8) bekezdésben foglaltak szerint jelentés készült a Háznak, a házelnök haladéktalanul

- a. felteszi az általa kiválasztott módosító indítványt szavazásra;
- b. felteszi a javaslatot (vagy a módosított javaslatot) szavazásra.

Még ha ellenzik is az ebben a bekezdésben vázolt eljárást, lehet azt alkalmazni, ha az ellenzett ügyekre fenntartott idő lejárt.

(10) E cikk módosításainak megfelelően a következő további cikkek érvényesek az európai állandó bizottságokra:

- 85. cikk (az állandó bizottságok elnökeiről);
- 88. cikk (az állandó bizottságok üléseiről);
- 89. cikk (az állandó bizottságok eljárásairól).

143. cikk: Európai Scrutiny Bizottság (1998. november 17-i módosítás)

(1) Az európai uniós dokumentumok vizsgálatára Európai Scrutiny Bizottság néven bizottság alakul, mely:

- (a) minden egyes dokumentum, illetve az ezzel összefüggő politika vagy jogszabály jogi és politikai jelentőségéről, bármilyen érintett elvi, politikai vagy jogi kérdéssel véleményt nyilvánít, és véleményét megindokolja,
- (b) javaslatot tesz valamely dokumentum további tárgyalására, ahogy azt a 119. cikk (európai állandó bizottságok) rögzíti;

(c) megtárgyal bármely ilyen dokumentummal, dokumentumcsoporttal, illetve ügyel kapcsolatban felmerült kérdést.

Az európai uniós dokumentum kifejezés e cikkben, a 16. cikkben (törvényjavaslattal vagy európai uniós dokumentummal kapcsolatos eljárások), a 89. cikkben (az állandó bizottságok eljárásai) és a 119. cikkben (európai állandó bizottságok) a következőt jelenti:

(i) A Tanács, illetve a Tanács és az Európai Parlament által közösen benyújtott, a Közösségi Szerződések hatálya alá eső javaslat (közösségi jogszabály-tervezet);

(ii) Az Európai Tanács, a Tanács illetve az Európai Központi Bank elé terjesztett dokumentum;

(iii) Az Európai Unióról szóló Szerződés V. címe alá tartozó közös álláspont és közös akció kidolgozására vonatkozó, a Tanács elé terjesztendő javaslat;

(iv) Az Európai Unióról szóló Szerződés VI. címe alá tartozó közös álláspont, közös akció és konvenció kidolgozására vonatkozó, a Tanács elé terjesztendő javaslat;

(v) Bármely uniós intézmény által kibocsátott és egy másik uniós intézmény elé utalt, (a ii, iii, illetve iv pont hatálya alá nem eső) dokumentum, mely alatt nem kizárólag a jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos dokumentumokat kell érteni;

(vi) Bármely miniszter által a Ház elé terjesztett, uniós ügyel összefüggő dokumentum.

(2) A Bizottság tizenhat képviselőből áll.

(3) A Bizottságot és az általa kinevezett albizottságokat a Házelnök tanácsadója segíti.

(4) A Bizottság kinevezhet tanácsadókat a nem megfelelően rendelkezésre álló információk beszerzése, illetve a bizottság hatáskörébe tartozó más ügyek megoldása céljából.

(5) A Bizottság meghallgathat személyeket, megvizsgálhat iratokat, üléseit a Ház ülésezésétől függetlenül tarthatja, az ülések helyszínét megválaszthatja, és tevékenységéről időközönként beszámol.

(6) A Bizottság akkor határozatképes, ha ülésein legalább öt tag jelen van.

(7) A Bizottság létrehozhat albizottságokat és azokat megbízhatja a saját hatáskörébe tartozó ügyek ellátásával.

(8) Az albizottság meghallgathat személyeket, megvizsgálhat iratokat, üléseit a Ház ülésezésétől függetlenül tarthatja, az ülések helyszínét megválaszthatja és tevékenységéről időközönként beszámol.

(9) A Bizottság az albizottság ülésein felvett jegyzőkönyvek alapján jelentést készíthet.

(10) Az albizottság akkor határozatképes, ha ülésein legalább két tag jelen van.

(11) A Bizottság az e cikk (14) bekezdésében feltüntetett bizottságoktól európai uniós dokumentumokat érintően állásfoglalást kérhet, az általa meghatározott időn belül.

(12) A Bizottság és az általa létrehozott bármelyik albizottság az e cikk (14) bekezdésében meghatározott bizottságokkal, a Lordok Háza Európai Közösségi Ügyek Bizottságával, illetve annak albizottságaival együttes ülést tarthat tanúk meghallgatása vagy határozathozatal céljából.

(13) A Bizottság az e cikk (14) bekezdésében megjelölt bármelyik bizottságnak átadhatja a közös érdeklődésre számot tartó ügyekkel kapcsolatos dokumentumokat, illetve vizsgálódásai eredményeit.

(14) E cikk alkalmazásakor a 152. cikkben (a minisztériumoknak megfelelő különbizottságok) megjelölt bizottságok és azok albizottságai érintettek, azaz a Közigazgatási Bizottság, a Közkiadási Bizottság, illetve a Környezetvédelmi Számvevő Bizottság.

(15) Hacsak a Ház másként nem rendelkezik, a Bizottságba tagnak jelölt képviselők a parlamenti ciklus befejezéséig a bizottság tagjai maradnak.

1. Szövetségi Alkotmány

23. cikk (Az Európai Unió)

(1) Az egységes Európa megteremtése érdekében az NSZK elkötelezi magát egy olyan Európai Unió fejlődésének előmozdítása mellett, amely tiszteletben tartja a demokratikus, jogállami, szociális, föderatív alapelveket, továbbá a szubszidiaritás alapelvét, és amely az alaptörvényhez hasonlóan védelemben részesíti az alapjogokat. A Szövetség törvény formájában, a cél megvalósulása érdekében a Bundesrat jóváhagyásával ruházhat át szuverén hatáskört. Az Európai Unió megalapításához, szerződéses alapjainak megváltoztatásához vagy más olyan hasonló szabályozáshoz, melynek következtében az alaptörvény tartalmában megváltozna vagy kiegészülne, az alaptörvény 79. § (2) és (3) bekezdése irányadó. Ez a rendelkezés irányadó akkor is, ha ilyen változások, kiegészítések lehetősége áll fenn.

(2) A Bundestag és a Bundesrat által a tartományok részt vesznek az Európai Unióval kapcsolatos ügyekben. A szövetségi kormány köteles a Bundestagot és a Bundesratot teljes körűen és a lehető legkorábbi időpontban tájékoztatni.

(3) A szövetségi kormány lehetőséget nyújt a Bundestagnak véleménye kinyilvánítására, mielőtt az NSZK bekapcsolódna az Európai Unió jogalkotási folyamatába. A szövetségi kormány köteles figyelembe venni a Bundestag véleményét a tárgyalások során. A részleteket törvény szabályozza.

(4) A Bundesrat részt vesz a szövetségi döntéshozatali eljárásban olyan tárgykörökben, ahol a Bundesrat a döntés meghozatalában részt vett volna, vagy ahol a tartományok a Szövetségen belül illetékességgel bírtak volna.

(5) A szövetségi kormány a Bundesrat véleményét figyelembe veszi azokon a területeken, amelyek kizárólagos szövetségi hatáskörben érintik a tartományi érdekeket vagy egyébként a Szövetségnek van jogalkotási joga a témakörben. A Bundesrat véleményét érvényesíteni kell a Szövetség döntéshozatalában, ha a tartományok jogalkotási joga, hatósági berendezkedése, államigazgatási eljárása érintett; ezzel kapcsolatosan a Szövetség felelőssége az országért továbbra is fennáll. A Szövetségnek kiadási többletet vagy bevételecsökkenést jelentő ügyekhez a szövetségi kormány hozzájárulása szükséges.

(6) Abban az esetben, ha a tartományok kizárólagos joga érintett, az NSZK-t, mint EU tagállamot megillető jogok gyakorlását át kell ruházni egy, a Bundesrat által kinevezett, a tartományokat képviselő személyre. Ezen jog gyakorlása a szövetségi kormány részvételével és beleegyezésével történik; ezzel kapcsolatban a szövetség felelőssége az országért továbbra is fennáll.

(7) A (4) és (6) bekezdések részletes szabályait a későbbiekben törvény rendezi, melyhez a Bundesrat hozzájárulása szükséges.

³¹⁹ Az itt szereplő jogszabályok magyar fordítása Rahói Zsuzsanna „A német törvényhozás szerepe az integrációban” (Európai Szemle, 1998/1. szám) c. cikkének lábjegyzeteiből származik.

45. cikk

A Bundestag felállít egy, az Európai Unió ügyeivel foglalkozó bizottságot. Feljogosíthatja, hogy gyakorolja a Bundestagot a Szövetségi Kormánnyal szemben az Alaptörvény 23. §-a alapján megillető jogokat.

2. Törvény a Szövetség és a Bundestag együttműködéséről az EU-t érintő ügyekben

Az EU-t érintő ügyekben a Bundestag részt vesz a Szövetség döntéshozatali eljárásában.

A Bundestag felállít egy, az EU ügyekkel foglalkozó bizottságot. A Bundestag feljogosíthatja a bizottságot, hogy számára állásfoglalást készítsen.

A Szövetség köteles a Bundestagot teljes körűen és a lehető legkorábbi időpontban minden olyan jövőbeni EU szándékról tájékoztatni, ami az NSZK érdeklődésére tarthat számot.

A Szövetség elsősorban az EU irányelvek és rendeletek tervezetét küldi meg a Bundestagnak és egyúttal tájékoztatja azt annak lényegi tartalmáról, célkitűzéseiről, az EU-n belül tervezett jogi aktus kibocsátásának módjáról, arról az időpontról, amikor a Tanács előreláthatóan az ügygel foglalkozni fog, valamint a Tanács döntéshozatalának várható időpontjáról.

Haladéktalanul értesíti a Bundestagot döntéseiről, a véleményezések menetéről, az Európai Parlament, a Bizottság, más tagállamok állásfoglalásáról, éppúgy, mint a meghozott döntésről.

A szövetségi kormány, az EU jogi aktusok jóváhagyása előtt lehetőséget ad a Bundestagnak, hogy állást foglaljon. Az állásfoglalás meghozatalának határidejét úgy kell megadni, hogy a Bundestagnak elegendő ideje legyen a javaslattal foglalkozni. A szövetségi kormány tárgyalásai során a Bundestag állásfoglalását alapul veszi.

A kormánytól érkező információnak minden esetben a következőket kell tartalmaznia:

- maga a rendelet- vagy irányelv-tervezet;
- a tervezett jogszabály lényegi tartalma és célja;
- tájékoztató az adott tervezet elfogadási eljárásáról;
- tájékoztató arról, hogy a Tanács a legnagyobb valószínűséggel mikor kezd el foglalkozni a javaslattal;
- tájékoztató a tárgyalások brüsszeli előrehaladtáról;
- tájékoztató az Európai Parlament, a Bizottság és a tagállamok álláspontjáról;
- a jogszabály-tervezet értékelése és tájékoztató a szövetségi kormány álláspontjáról;
- tájékoztató a javaslattal kapcsolatos brüsszeli döntésről.

Uniós dokumentáció (93§):

Az EU jogszabály-tervezeteket, valamint az Európai Parlament tájékoztatóit (uniós dokumentáció) haladéktalanul el kell juttatni a Bundestag EU ügyekkel foglalkozó bizottságának.

Az illetékes bizottságok a Bundestag formális tájékoztatása előtt és attól függetlenül napirendre tűzhetik az uniós dokumentumok és előterjesztések tárgyalását. A bizottságok kötelesek az EU ügyekkel foglalkozó bizottság elnökének és a házelnöknek a tudomására hozni, hogy mely uniós dokumentumok tárgyalását tűzték napirendre.

Az EU ügyekkel foglalkozó bizottság elnöke, a szakbizottságokkal egyetértésben a házelnök elé terjeszt egy, a beérkezett uniós dokumentumokra és a bizottságok által tárgyalási napirendre felvett uniós dokumentumokra vonatkozó továbbítási javaslatot. A házelnök e dokumentumokat a parlament elnökéből és a pártok képviselőiből alakult bizottság (Vének Tanácsa) egyetértésével továbbítja egy, továbbiakban felelős, és más, a kérdésben érintett bizottságok számára, véleményezés céljából.

Az uniós dokumentumokat jegyzékbe veszik, mely kiosztásra kerül, s melyből kitűnik, hogy melyik bizottságok kapták meg az anyagokat. Az uniós dokumentumokat parlamenti dokumentumként továbbítják, amennyiben ezt az EU-Bizottság a továbbítási javaslatnál kérvényezi és a Vének Tanácsa ehhez hozzájárulását adja, vagy ha a Vének Tanácsa ebben állapodik meg, illetőleg ha a felelős bizottság egy, a tudomásulvételen túlmutató döntési javaslatot terjeszt elő.

A bizottságok az EU ügyekben való véleményezési munkájukba bevonhatják az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság tagjait vagy ezek megbízottjait. Az EP azonos hatáskörű bizottságaival együttesen is véleményezhetnek uniós dokumentumokat.

A bizottságok az uniós dokumentumokról való döntés előkészítése végett küldöttséget küldenek az EP azonos hatáskörű bizottságához vagy az EU más szervéhez.

Az EU-t érintő ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság (EU-Bizottság) (93a §)

A Bundestag egy parlamenti frakció vagy 100 képviselő közül legalább 5 indítványára feljogosíthatja az EU-Bizottságot, hogy bizonyos, pontosan meghatározott uniós előterjesztések esetén, a Bundestagot az Alaptörvény 23§ alapján a szövetségi kormánnyal szemben megillető jogok gyakorlását átvegye. A Bundestag azon joga, hogy EU ügyekben bármikor maga döntsön, érintetlen marad.

Az ekkénti felhatalmazás esetén az EU Bizottság köteles az érintett szakbizottságok állásfoglalását kikérni, mielőtt saját állásfoglalását a szövetségi kormányhoz eljuttatja. Egyébként maga is állást foglalhat egy uniós előterjesztés kérdésében, amennyiben az érintett szakbizottságok egyike sem tiltakozik. Ha az EU-Bizottság állásfoglalása különbözik egy vagy több szakbizottságétól, a véleményező bizottságoknak együttes ülést kell tartaniuk. Sürgős esetben a véleményező bizottságok elnökei írásban is szavazhatnak.

Az EU-Bizottság által egy EU előterjesztéshez a kormány részére juttatott állásfoglalás tartalmáról és indoklásáról a bizottság jelentést bocsát ki, mely mint parlamenti dokumentum kerül kiosztásra és melyet a kiosztást követő 3 héten belül napirendre kell tûzni. Megvitatásra csupán akkor kerül, ha ezt egy frakció vagy a jelenlévő minden 100 képviselõbõl legalább 5 kéri. Olyan uniós előterjesztéseknél, melyeket közös véleményezésre adtak ki, az EU-Bizottság módosító indítványt tehet a felelõs bizottság döntési javaslatához.

Az EU-Bizottság ülésein az EP bizonyos német képviselõi együttmûködési joggal vesznek részt, további német EP képviselõk részvételi jogokat kapnak. Az együttmûködési joggal bíró képviselõket a házelnök nevezi ki, azon frakciók javaslata alapján, melyek színeiben EP képviselõnek választották õket. A kinevezett képviselõk jogosultak a napirendre tûzött kérdések véleményezésének kezdeményezésére, továbbá joguk van a bizottság véleményezési munkája során tájékoztatást adni és állást foglalni.

Franciaország³²⁰

1. Alkotmány

VX. Cím: Az Európai Közösségek és az Európai Unió

88-1. cikk

A Köztársaság részt vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyeket az államok szabad elhatározásukból, szerződések alapján hoztak létre annak érdekében, hogy bizonyos hatásköröket közösen gyakoroljanak.

88-2. cikk

A kölcsönösség elvének fenntartásával az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Szerződés által rögzített eljárások alapján Franciaország hozzájárul az európai gazdasági és monetáris unió megteremtéséhez szükséges hatáskörök átruházásához, valamint beleegyezik az Európai Közösség tagállamainak külső határainak átlépésére vonatkozó szabályok meghozatalába.

88-3. cikk

A kölcsönösség elvének fenntartásával az 1992. február 7-én aláírt, az Európai Unióról szóló Szerződés által rögzített eljárások alapján a Franciaországban letelepedett európai uniós állampolgárok a helyhatósági választásokon választójogot kaphatnak és megilleti őket a választhatóság joga. Ezek az állampolgárok nem tölthetnek be polgármesteri vagy alpolgármesteri tiszteket, valamint nem vehetnek rész a szenátori választások elektorainak kijelölésében és a szenátorok megválasztásában. A jelen cikk alkalmazásának feltételeit a két törvényhozói kamara egyetértésével elfogadott alkotmányos törvény határozza meg.

88-4. cikk

Azokat a közösségi jogszabály-tervezeteket, amelyek törvényhozási tárgykörbe tartoznak, a Tanácshoz való továbbításukat követően a kormány köteles a Nemzetgyűlés és a Szenátus elé terjeszteni.

Ezen cikk értelmében - akár a parlamenti ülészek alatt, akár azon kívül - a két kamara határozatot hozhat, a Nemzetgyűlés és a Szenátus házszabályaiban rögzített eljárásnak megfelelően.

2. Az 1990. május 10-i 90-385. számú törvény (ún. "Loi Josselin") által módosított 1958. november 17-i, 58-1100. számú, a törvényhozás kamaráinak működésére vonatkozó rendelet 6§-a:

I. A Parlament mindkét háza megalakítja az Európai Uniós Parlamenti Delegációt, melyek egyenként harminchat tagból állnak.

³²⁰ Az itt szereplő jogszabályok megtalálhatók: Györi 1998a. Fordította: Mohos Edit.

II. A delegációk tagjait mindkét kamara a saját tagjai közül oly módon jelöli ki, hogy az biztosítsa a politikai pártok arányos, illetve a bizottságok kiegyensúlyozott képviselését a delegáción belül.

A Nemzetgyűlés delegációját a parlamenti ciklus kezdetén, megbízatásának időtartamára hozzák létre.

A Szenátus delegációját ennek a kamarának a részleges megújításai alkalmával alakítják meg.

A delegáltak mandátuma a parlamenti mandátummal ér véget.

III. Mindkét delegáció tevékenységének nyilvánosságra hozatalát a kamarák házszabályai alapján határozza meg.

A Nemzetgyűlés, illetve a Szenátus Delegációja együttes ülés tartásáról határozhat.

IV. Az Európai Unió Parlamenti Delegációknak az a feladatuk, hogy figyelemmel kísérjék az Európai Unió intézményei által az 1951. április 18-i és 1957. március 25-i szerződések, az 1986. február 17. és 28-i Egységes Európai Okmány, az 1992. február 7-én aláírt Szerződés az Európai Unióról és a későbbi egyezmények alkalmazása során végzett munkát, és erről az adott parlamenti kamarát megfelelően tájékoztassák.

Ennek érdekében a Kormány tájékoztatja a delegációkat az uniós irányelv-, rendelet-, illetve egyéb normatervezetről - kivéve azokat a normatív tartalmú aktusokat, melyek az Európai Unió Szerződés VI. Címe alá tartoznak, - illetve minden olyan szükséges dokumentumról, melyet az Európai Unió különböző intézményei bocsátanak ki. A kormány ezen kívül tájékoztatást ad a folyamatban levő tárgyalásokról.

A Delegációk a miniszterek, illetve az uniós intézmények képviselőinek a meghallgatását kérhetik.

A Delegációk meghívhatják az Európai Parlament francia képviselőit, akik tanácskozási joggal vehetnek részt a testületek munkájában.

V. A IV. bekezdésben említett, a delegációk számára nyújtott információkat és értesítéseket az egyes kamarák vezetése az adott házszabályban meghatározott rendelkezések szerint továbbítja az illetékes parlamenti bizottságokhoz. A delegációk - adott esetben - ehhez mellékelik az általuk elkészített, megoldási javaslattal ellátott, vagy azt nem tartalmazó következtetéseiket.

A delegációkkal a speciális vagy állandó bizottságok minden uniós normáról vagy uniós normatervezetről, illetve az Európai Unió tevékenysége által lefedett törvényhozási tárgykörbe tartozó szöveg-tervezetekről konzultálhatnak.

A delegációk még azelőtt vizsgálják meg az uniós irányelv-, rendelet-, és egyéb normatervezetet, mielőtt az Európai Unió Tanácsa döntene ezek elfogadásáról.

VI. A delegációk a következtetésekkel ellátott vagy azt nem tartalmazó jelentésüket az illetékes parlamenti bizottságoknak adják át. Ezeket a jelentéseket a kamarák vezetése által meghatározott formában teszik közzé.

VII. A delegációk a működésükre vonatkozó belső szabályzatukat maguk határozzák meg.

3. A Nemzetgyűlés Hárszabályának VII. Fejezete

A közösségi jogszabály-tervezetekre vonatkozó rendelkezések

151-1. cikk

1. Az Alkotmány 88-4. cikkével összhangban a parlamenti vitákról készített jegyzőkönyvben hirdetik ki, hogy a kormány a Nemzetgyűlés elé terjesztett bizonyos közösségi jogszabály-tervezeteket. Abban az esetben, ha a Nemzetgyűlés nem tart ülést, a hírt a *Közlönyben* kell közzétenni.

2. A közösségi jogszabály-tervezetek kinyomtatásra és szétosztásra kerülnek. A jogszabály-tervezeteket a Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációja vizsgálja meg. Ennek során a delegáció a következtetésekkel ellátott vagy azt nem tartalmazó elemzését továbbítja a bizottságok felé, vagy pedig egy - esetlegesen határozat-tervezet benyújtásával kísért - jelentést terjeszt elő.

3. Az Alkotmány 88-4. cikke keretében megfogalmazott határozat-tervezetek előterjesztése, megvizsgálása illetve megvitatása a többi határozat-tervezetre vonatkozó eljárás keretében történik, az ebben a fejezetben megfogalmazott rendelkezések figyelembevételével.

4. Ezek a határozat-tervezetek hivatkozást tartalmaznak azokra a Nemzetgyűlés elé terjesztett közösségi jogszabály-tervezetekre, melyek a határozat alapjául szolgálnak.

151-2. cikk

1. A kormány vagy valamely politikai párt kérésére, illetve abban az esetben, ha a Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációjának jelentéstevője határozat-tervezetet terjeszt elő, az állásfoglalásra felkért bizottság köteles az erre vonatkozó kérés, illetve határozat-tervezet kézhezvételétől számított egy hónapon belül jelentést készíteni³²¹.

2. Az állásfoglalásra felkért bizottság megvizsgálja a képviselők által előterjesztett módosító javaslatokat. Ezeket a javaslatokat az előterjesztők juttatják el közvetlenül a bizottságnak. A bizottságnak a jelentéséhez csatolnia kell azokat a módosító javaslatokat, amelyeket a következtetések levonása során nem vett figyelembe.

³²¹ Ez a bekezdés az 1994. január 26-i 151. számú határozat eredménye. Ennek rendelkezései az Alkotmánytanács 1994. március 10-i döntése értelmében összhangban vannak az Alkotmánnyal (l. a *Közlöny* 1994. március 12-i száma). A rendelkezések a kormány azon jogát fejezik ki, hogy egy határozat-tervezetről a Nemzetgyűlés véleménynyilvánítását kérhesse egy hónapos határidőn belül.

3. Minden olyan állandó bizottság, mely illetékesnek érzi magát és ismertetni szeretné megjegyzéseit egy olyan határozat-tervezettel kapcsolatban, melyet egy másik állandó bizottsághoz utaltak állásfoglalás céljából, ezen szándékáról értesítenie kell a Nemzetgyűlés elnökét. Az erre vonatkozó döntést a *Közlönyben* kell közzé tenni, és a következő parlamenti ülésen be kell jelenteni.

4. Annak a bizottságnak, amely úgy határozott, hogy észrevételeit ismerteti, az állásfoglalásra kijelölt bizottságot megelőzően kell kinyilvánítania véleményét. Az e bizottság által kijelölt raportörnek joga van arra, hogy tanácskozási jogkörrel részt vegyen az állásfoglalásra kijelölt bizottságnak a munkájában, annak érdekében, hogy ismertesse az általa képviselt bizottság megjegyzéseit és módosító javaslatait. Az előkészítő bizottság képviselője úgyszintén részt vehet - tanácskozási jogkörrel - annak a bizottságnak a munkájában, amely úgy határozott, hogy ismerteti a határozat-tervezettel kapcsolatos észrevételeit. Az állásfoglalásra kijelölt bizottság által készített jelentésnek tartalmaznia kell ezeket a megjegyzéseit és a módosító javaslatokat.

5. A Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációja ugyanezen feltételek alapján ismertetheti megjegyzéseit és módosító javaslatait, azt az esetet kivéve, ha a delegáció egyik jelentéstevője terjesztette elő a határozat-tervezetet.

6. Abban az esetben, ha a delegáció jelentéstevője terjesztette elő a határozat-tervezetet, ő részt vehet az állásfoglalásra felkért bizottság munkájában. A parlament nyilvános ülései során felszólalhat az előkészítő bizottság jelentéstevője után, és, szükség esetén, a véleménynyilvánító bizottság jelentéstevője után úgyszintén.

151-3. cikk

1. Az állásfoglalásra felkért bizottság határozat-tervezettel kísért jelentésének szétosztását követő nyolc napon belül a kormány, egy párt frakcióvezetője, egy állandó bizottság elnöke vagy pedig a Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációjának elnöke kérheti a Nemzetgyűlés elnökétől a határozat-tervezet napirendre tűzését. Amennyiben egy párt frakcióvezetője kéri ezt, a határozat-tervezet a kiegészítő napirendre kerül³²².

2. Amennyiben az előző bekezdésben megjelölt határidőn belül nem kéri a határozat-tervezet napirendre tűzését, és ha az Elnökök Konferenciája a határidő lejárta után tartott heti ülésén szintén nem javasolja a napirendre tűzést, illetve a Nemzetgyűlés sem dönt másképpen, a bizottság által elfogadott, elnökük által a Nemzetgyűlés elnökéhez továbbított határozat-tervezet szövege jogerőre emelkedik.

3. A napirendre tűzésre vonatkozó kérést ugyanezen határidőn belül elő lehet terjesztetni abban az esetben is, ha a bizottság az általa tárgyalt határozat-tervezet elutasításáról döntött. A napirendre tűzésre vonatkozó döntés megszületése után a 94. cikk második bekezdését kell a továbbiakban alkalmazni.

4. Amennyiben a Nemzetgyűlés a napirendre tűzés mellett dönt, az attól számított négy munkanapon belül lehet módosító indítványt benyújtani.

³²² Ezt a rendelkezést az Alkotmánytanács 1992. december 17-i döntésében alkotmányosnak ítélte, azzal a fenntartással, hogy "ez nem jelentheti az akadályát annak, hogy - az Alkotmány által biztosított előjogai értelmében - a kormány napirendre tűzethesse a határozat-tervezetet".

5. A Nemzetgyűlés által elfogadott vagy automatikusan jogerőre emelkedett határozatokat megküldik a kormánynak. A határozatokat a *Közlönyben* közzé kell tenni.

151-4. cikk

1. A határozat nyomán tett kormányzati intézkedésekről a kormány az illetékes bizottságot és a Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációját tájékoztatja.

2. Amennyiben egy olyan egy irányelv átültetésére vonatkozó törvény-tervezet kerül a Nemzetgyűlés elé, mely korábban tárgyát képezte egy nemzetgyűlési határozatnak, az illetékes bizottság jelentésének tartalmaznia kell a határozat nyomán tett intézkedések elemzését is.

4. A Delegáció belső működési szabályzata

1. cikk. - Az 1979. július 6-i, 79-564. számú törvénnyel összhangban, a Nemzetgyűlés Európai Unió Delegációját a Nemzetgyűlés Hárszabályának 25. cikkének megfelelően a törvényhozási ciklus elején, annak időtartamára jelölik ki.

I. A vezető tisztségviselők megválasztása

2. cikk. Kinevezését követően a delegációt a korelnök hívja össze annak érdekében, hogy megválasszák a delegáció vezetőségét.

A delegáció legfiatalabb jelenlevő képviselője mint korjegyző a jegyzői teendőket látja el.

3. cikk. A delegáció vezetősége:

- egy elnökből
- négy alelnökből és
- két titkárból áll.

Az elnök sikeres megválasztását követi az alelnökök, majd a titkárok megválasztása. A szavazás titkos szavazólapokkal történik.

A megválasztáshoz a jelölteknek abszolút többséget kell szerezniük az első két szavazási körben. Ezek sikertelensége esetén, a harmadik körben a relatív többség is elegendő.

Az alelnökök és a titkárok az elnök távolléte esetén helyettesítik és képviselik őt.

4. cikk. A Nemzetgyűlés minden újjáalakulása esetén a vezetőség megújítására is sor kerül.

Ha valamilyen oknál fogva a vezetőség egy tagja lemond megbízatásáról, akkor helyét a 3. cikkben megfogalmazott rendelkezések szerint kell betölteni.

5. cikk. A vezetőség összetételét a *Közlönyben* közzé kell tenni.

II. A delegáció elé terjesztett kérdések

6. Cikk. A delegáció elnöke kapja kézhez azokat a dokumentumokat, amelyeket az 1958. november 17-i, 58-1100. számú rendelet 6. cikkének IV. és V. bekezdése ír elő.

Az elnök a delegáció nevében kérheti mindazon dokumentumok és információk megadását, melyekre a delegációnak feladata ellátásához szüksége van.

7. cikk. A delegáció elé terjesztett kérdések közül a vezetőség határozza meg, hogy melyek fognak vizsgálat tárgyául szolgálni.

A delegáció ugyanakkor dönthet úgy, hogy olyan kérdést vizsgál meg, amelyet a vezetőség nem terjesztett elé.

A többi kérdést a delegáció elnöke továbbküldi az illetékes bizottságnak.

8. cikk. A delegáció feladatának ellátása érdekében meghallgatásokat folytat le és beszerzi a szükséges véleményeket.

III. A delegáció ülései

9. cikk. Az elnök határozza meg a delegáció üléseinek napirendjét. Az ülésekre szóló meghívókat legalább:

- a parlamenti ülészek idején negyvennyolc órával az ülés előtt,
- parlamenti ülészekon kívül egy héttel az ülés előtt kell kézbesíteni. Amennyiben - ezen második eset során - az összehívásban megjelölt időpont előtt negyvennyolc órával a delegáció tagjainak fele kéri, az ülés érvénytelenítésre vagy elhalasztására kerül sor.

Az elnök a testület hét tagjának kérésére köteles összehívni a delegációt.

10. cikk. A delegáció összehívását a *Közlönyben* ki kell hirdetni.

IV. A delegáció elé terjesztett kérdések vizsgálata

11. cikk. A delegáció jelentéstevőt jelöl ki azon kérdések vizsgálatára, melyeket a testület elé terjesztettek.

12. cikk. A delegáció vezetőségének, az elnök irányítása alatt, kötelességei közé tartozik egy féléves jelentés kibocsátása, amely tartalmazza az 1958. november 17-i, 58-1100. számú rendelet 6. cikke VI. paragrafusa második bekezdése által előírt információkat³²³.

V. Jegyzőkönyv, a delegáció munkájának közvetítése és nyilvánosságra hozatala

³²³ Ez a rendelkezés túlhaladottá vált az 1958. november 17-i 58-1100. számú rendelet 68-ának módosítása következtében.

13. cikk. A delegáció jegyzőkönyvet vezet a tanácskozásairól. Ez a jegyzőkönyv titkos, és csak a delegáció tagjai tekinthetik meg.

A delegáció határozhat úgy, hogy munkájáról sajtókommunikét bocsát ki.

14. cikk. A delegáció elé terjesztett kérdés vizsgálata során levont következtetéseket a delegáció elnöke továbbítja az érintett bizottság elnöke felé.

15. cikk. Az 1958. november 17-i, 58-1100. számú rendelet 6. cikke 6. paragrafusa második bekezdésével összhangban a delegáció által készített féléves jelentést a Nemzetgyűlés vezetőségéhez be kell nyújtani, azt ki kell nyomtatni és terjeszteni szükséges³²⁴.

³²⁴ Ez a rendelkezés okafogyottá vált az 1958. november 17-i 58-1100. számú rendelet 6§-ának módosítása következtében.

Olaszország³²⁵

1. Alkotmány

11. cikk

Olaszország elutasítja a háborút, mint a más népek szabadsága elleni agresszió eszközét, mint a nemzetközi viták rendezésének módját; a más népekkel való egyenjogúság feltételével megengedi a szuverenitás korlátozását olyan nemzetközi rend érdekében, melynek célja a nemzetek közötti béke és igazság biztosítása; elősegíti és bátorítja a nemzetközi szervezeteket, hogy legyenek ilyen célkitűzéseik.

2. Az 1989. március 9-i 86(1) sz. (La Pergola) törvény Olaszországnak a közösségi jogalkotási folyamatokban való részvételéről, és a közösségi kötelezettségek végrehajtási eljárásaival kapcsolatos normákról

...

7.cikk: Félévenkénti beszámoló a parlamentnek

(1) A kormány féléves beszámolót nyújt be a Házaknak Olaszországnak a közösségi jogalkotási folyamatokban való részvételéről, amelyben ismertetik az olasz politika elveit és jellegzetességeit a közösségi jogszabályok meghozatalát előkészítő munkákkal kapcsolatban és, különösképpen, a kormány által követett irányvonalat minden egyes közösségi politikát illetően, továbbá magával a témával kapcsolatos dokumentumokról és az egyes rendeletekről, amelyek kiemelkedő általános politikai jelentőséggel bírnak. Ez alkalommal a kormány szintén beszámol a parlamentnek a soros Elnökség által előterjesztett cselekvési programról, az ezzel kapcsolatos saját elképzelésekről, valamint, a későbbiekben, a program végrehajtásának a menetéről.

(1)*bis* Az (1) bekezdésben szereplő beszámoló keretében a kormány szintén beszámol a belső rendeleteknek a közösségi joggal való összhangjáról...

8. cikk: Az 1965. július 13-i 871 sz. törvény 2. cikke második bekezdésében szereplő beszámoló kiegészítése

(1) A kormány által az 1965. július 13-i 871. sz. törvény 2. cikke második bekezdése értelmében készített, és a parlament elé terjesztett beszámolót kiegészíti egy külön rész az Európai Tanács tevékenységéről, az Európai Közösségek Tanácsának és Bizottságának tevékenységéről, amely a belső piac, valamint a gazdasági és szociális kohézió megvalósításával kapcsolatos, különös tekintettel az Olaszország és az Európai Közösségekhez tartozó más országok által kifejtett álláspontokra, az Olaszország felé irányuló közösségi támogatásokra és azok felhasználására, valamint az Európai Közösségek Számvevőszékének Olaszországot érintő beszámolóira.

...

³²⁵ Az itt szereplő dokumentumok közül az 1. számú az Internetről származik és saját fordítás; a 2-4. sz. dokumentumok az olasz parlament által megküldött anyagok között voltak megtalálhatók, a kiadó és az évszám megjelölése nélkül. Ezeket fordította: Dombai Zoltánné.

3. Az 1998. június 16-i 209. sz. törvény az Amszterdami Szerződés ratifikálásáról és végrehajtásáról, amely módosítja az Európai Unióról szóló Szerződést, azokat a Szerződéseket, amelyek létrehozzák az Európai Közösségeket és néhány velük kapcsolatos okiratot, melléklettel és jegyzőkönyvekkel, amely készült Amszterdamban 1997. október 2-án

3. cikk

(1) A kormány biztosítja, hogy kellő időben a Házak, az autonóm tartományok és a megyék rendelkezésére legyenek bocsátva a Bizottság által szerkesztett konzultációs dokumentumok (az ún. zöld könyvek, fehér könyvek és közlemények), a Bizottság jogszabály-tervezetei, melyeket az Európai Unió Tanácsa belső szabályzata határoz meg és az Európai Unióról szóló Szerződés VI. címe alatt fogantatosítandó intézkedésekkel kapcsolatos javaslatok.

(2) A közösségi jogszabály-tervezetekkel kapcsolatban a Házak megjegyzéseket fogalmaznak meg és a kormányhoz fordulhatnak.

4. A Képviselőház házszabálya

XXIII. fejezet a közösségi és a nemzetközi szervezetek tevékenységéhez való kapcsolódás eljárásairól

125. cikk (*)

(1) Mindahányszor az Európai Parlament határozatai és olyan, nemzetközi értekezletek által elfogadott határozatok vagy ajánlások szövegei, melyeken részt vesznek a Ház delegációi vagy az elnök, a Ház részére átadásra kerülnek, miután bejelentették vagy felolvasták őket, és a sajtó is hozzájuk férhet, átkerülnek az illetékes bizottságokba, véleményezés végett pedig az Európai Unió Politikáinak Bizottságához, valamint a Külügyi és Közösségi-ügyi Bizottsághoz.

(2) A kormány, egy frakció vagy a Ház egy delegációtagjának kérésére a bizottság frakciónként egy felszólalóra korlátozott vitát indíthat a dokumentumról. Amennyiben igény jelentkezik, az elnök megadja a szót a függetlenek egy-egy képviselőjének is, megállapítva a felszólalások módozatát és időtartamát. A vita befejeződhet egy határozat megszavazásával a 117. cikk értelmében.

(*) Utoljára 1997.szeptember 24-én módosított cikk.

126. cikk (*)

...

(2) Az Európai Unió Politikáinak Bizottsága általános kompetenciával rendelkezik az Európai Közösségek tevékenységének és intézkedéseinek, valamint a közösségi egyezmények végrehajtásának vonatkozásában. Ekképp

a) irányítási és ellenőrző funkciót lát el a kormányt illetően a saját hatáskörébe tartozó témákkal kapcsolatban;

b) véleményt fejt ki az Európai Közösségeket létrehozó szerződések végrehajtásával kapcsolatos jogszabály- (így rendelet-) tervezetekről, ezek további módosításairól; a közösségi normák végrehajtásával kapcsolatos törvényjavaslatokról és rendelet-tervezetekről és, általában, a közösségi szabályozással való kompatibilitást célul kitűző összes törvényjavaslatról;

c) megvizsgálja a kormánynak a Közösségekről előterjesztett beszámolóit, és elkészíti saját beszámolóit a Képviselőház részére;

d) eljárhat miniszterek, szervezetek és közigazgatási szervek vezetőinek és képviselőinek meghallgatását illetően a saját hatáskörébe tartozó témák terén;

e) a házelnök előzetes felhatalmazásának birtokában elősegítheti az Európai Parlament delegációival, illetve egyes tagjaival való találkozásokat.

(3) Minden EK elnökségi félév elején és végén Európai Unió Politikának Bizottsága találkozik az Európai Parlamentben helyet foglaló olasz képviselők küldöttségével, akik az EP vezetőségének, az EP-beli bizottságoknak és frakcióknak a tagjai.

(*) Utoljára 1996. augusztus 1-én módosított cikk.

126. cikk - *bis* (*)

(1) Az Európai Unió Politikáinak Bizottsága és az állandó bizottságok elrendelhetik, hogy az Európai Közösségek Bizottsága javaslataival kapcsolatban, ezen javaslatoknak vagy meghatározott anyagoknak az Európai Közösségek Tanácsa napirendjére való felvétele érdekében vagy a Közösségek egyezményeivel, a Közösségek és szerveik tevékenységével kapcsolatban vitára kerüljön sor az illetékes miniszter részvételével.

(2) Az elnök véleményezés végett átadja az Európai Unió Politikáinak Bizottsága részére a téma szerint illetékes bizottságok féléves beszámolót Olaszországnak a közösségi jogalkotási folyamatokban való részvételéről. Erről az Európai Unió Politikáinak Bizottsága beszámolhat a Képviselőháznak, mellékelve az illetékes bizottságok által kifejtett véleményeket, illetve elfogadhat határozatokat a 117. cikk értelmében.

(*) Az 1990. július 18-án elfogadott és 1996. augusztus 1-én módosított cikk.

126. cikk - *ter* (*)

(1) A közösségi jogszabály-tervezetet átadják az Európai Unió Politikáinak Bizottsága részére és a témában illetékes bizottságoknak, az illetékességükbe tartozó részek megvizsgálása céljából.

(2) Az átadást követő tizenöt napon belül minden bizottság megvizsgálja a jogszabály-tervezetnek a saját illetékességébe tartozó részét, beszámolót fogad el és előadót nevez ki, aki a bizottság képviseletében részt vesz az Európai Unió Politikáinak Bizottsága

ülésein. Ugyanezen idő alatt a bizottságok átadják az előterjesztett kisebbségi véleményeket is. Ezen határidő lejártával az Európai Unió Politikáinak Bizottsága bármikor megvizsgálhatja a jogszabály-tervezetet.

(3) Az egyes bizottságok által elfogadott módosító indítványokat beveszik a 2. bekezdésben említett beszámolóba és ezeket úgy tekintik, mint amelyeket elfogadott az Európai Unió Politikáinak Bizottsága, kivéve ha ez a testület elutasítja azokat, a közösségi normatívákkal való összeférhetetlenség indokával vagy általános koordinációs problémák miatt.

(4) A következő harminc nap során az Európai Unió Politikáinak Bizottsága befejezi a vizsgálatot, elkészít egy általános beszámolót a Képviselőháznak, amelyhez mellékelik a 2. bekezdésben említett bizottsági többségi beszámolókat, melyeket az illetékes előadók ismertetnek a plenáris ülésen.

(*) Az 1990. július 18-án elfogadott és 1996. augusztus 1-én módosított cikk.

Hollandia

1. Alkotmány³²⁶

91. cikk

(1) A Királyságot nem köthetik szerződések, illetve ilyen szerződéseket nem lehet felmondani a parlament előzetes beleegyezése nélkül. ...

(3) Egy szerződés valamely rendelkezését, mely összeütközésben van az alkotmánnyal vagy azzal való összeütközéshez vezet, csak a parlament két házában leadott szavazatok kétharmadával lehet jóváhagyni.

92. cikk

Törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmat nemzetközi intézményekre csak szerződéssel vagy szerződés révén lehet átruházni, és, ahol szükséges, a 91(3) cikkben lefektetetteknek megfelelően.

93. cikk

A szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak azon rendelkezései, melyek tartalmuknál fogva mindenkire nézve kötelezőek, megjelentetésüktől fogva válnak kötelezővé.

94. cikk

A Királyságon belül érvényesülő törvényi előírások nem kerülnek alkalmazásra, ha az nem lenne összeegyeztethető a mindenkire nézve kötelező szerződések rendelkezéseivel és a nemzetközi intézmények határozataival.

95. cikk

A szerződéseknek és a nemzetközi intézmények határozatainak megjelentetésére vonatkozó szabályokat parlamenti törvényben kell rendezni.

2. Törvény a Maastrichti Szerződés megerősítéséről³²⁷

3. cikk

3(1) Mielőtt a Tanács a VI. cím alá eső kérdésekben döntést hozna, a Királyságot kötő álláspont-tervezetet elkészültük után azonnal nyilvánosságra hozzák és a törvényhozás elé terjesztik;

³²⁶ In: Internet, saját fordítás.

³²⁷ In: *The European Parliament and the Parliaments of the Member States – Parliamentary scrutiny and arrangements for cooperation*, European Parliament, DG for Committees and Delegations, July 1994, pp. 27-28., saját fordítás.

3(2) Ugyanakkor ... ha különleges vagy sürgős körülmények úgy indokolják, hogy (az álláspont tervezet) titkos vagy bizalmas legyen, ... - a fentiekől eltérően – bizalmas dokumentumként lehet benyújtani a képviselőknek tájékoztatásul;

3(3) Szükség van a törvényhozás beleegyezésére, mielőtt a Királyság képviselője közreműködne az (1) bekezdésben említett álláspont kialakításában.

3(4) Hallgatólagos beleegyezésnek kell tekinteni, ha valamelyik kamara nem fejezi ki (vagy valamelyik kamara nevében nem fejezik ki) a törvényhozás rendelkezésére álló két hét alatt, hogy az álláspontot elfogadja.

4. cikk

Amikor a Tanács a 103(4) vagy a 104c(7) cikk alapján dönt egy Hollandiát érintő ajánlásról vagy értesítésről vagy egy rá irányuló intézkedésről, a kormánynak azonnal tájékoztatnia kell a törvényhozást a határozatról, és rendelkezésére kell bocsátania a döntés alapjául szolgáló dokumentációt.

A törvényhozásnak előzetesen jóvá kell hagynia a kormány álláspontját a 109j cikkben felsorolt négy gazdasági és pénzügyi feltétel értékeléséről. Ezek elemzése fogja képezni azt Európai Bizottság és az Európai Pénzügyi Intézet azon jelentésének alapját, mely meg fogja állapítani, hogy elérték-e a fenntartható konvergencia magas fokát (a gazdasági és pénzügyi unió harmadik szakasza).

Belgium

1. Alkotmány³²⁸

168. cikk

Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések felülvizsgálatát, az azok módosítását vagy kiegészítését célzó szülő tárgyalásokról kezdettől tájékoztatni kell a házakat (a törvényhozás két házát). A tervezett szerződésről tudomást kell szerezniük még az aláírást megelőzően.

2. 1993. május 5-i törvény a közösségek és régiók nemzetközi kapcsolatairól³²⁹

4. cikk – IV: cím bevezetése az 1980. augusztus 8-i törvénybe az intézményi reformokról: A kamarák és tanácsok tájékozódási joga az Európai Közösségek Bizottsága jogszabály-tervezeteiről

92quarter cikk – Az Európai Közösségek Tanácsához való továbbításuk után a rendelet- és irányelv-tervezeteket, valamint adott esetben az Európai Közösségek Bizottsága más normatív javaslatait továbbítják aaz illetékes kamaráknak és tanácsoknak.

3. A belga Képviselőház házszabálya³³⁰

25. cikk

(1) a) A 13. cikk értelmében felállított állandó bizottságok munkájában minden belga európai parlamenti képviselő részt vehet.

A Külügyi Bizottságot kivéve, valamennyi bizottság munkájában történő részvételhez azt megelőzően a szóban forgó bizottság elnökének előzetes engedélye szükséges. Az ilyen kérvényt legkésőbb a bizottsági ülést megelőző napig el kell juttatni a bizottság elnökéhez. A kérvénynek tartalmaznia kell azt a fő témát, amelyben a fent említett képviselő megnyilatkozni kíván. Az Alsóház elnökét azonnal informálni kell egy ilyen irányú kérvény beérkezése esetén.

Annak ellenére, hogy a bizottság elnökének a fent említett kérvényre pozitív választ ad, a bizottság hozhat ezzel ellentétes határozatot. A Külügyi Bizottság szintén rendelkezik azzal a joggal, hogy megtagadja az ülésein történő részvétel jogát.

³²⁸ In: *Internet, saját fordítás.*

³²⁹ In: *Jegyzet az Európai Kérdések Tanácsadó Bizottságáról, Chambre des Représentants, Bruxelles, 26. 08. 1997, p. 2., saját fordítás.*

³³⁰ In: *Comité d'avis chargé de Questions Européennes, Note d'information, janvier 1999, Chambre des Représentants, Belgique, Service des Relations publiques et internationales, pp. 20-22., fordította Vass Péter.*

Az adott kérdésben a bizottság zárt ajtók mögött dönt, az európai parlamenti képviselők jelenlétét mellőzve. A felszólalók száma négyben, a felszólalási idő pedig két percben maximalizált.

b) A fent említett európai parlamenti képviselők konzultációs joggal rendelkeznek a bizottság ülésén. Részvételi joguk korlátozott, és csak a fő kérdések tárgyalására terjed ki a 18(1) cikk a) és b) pontjának megfelelően.

...

Vbis fejezet – Európai kérdések

99bis cikk

Minden állandó bizottság ... havonta egy alkalommal napirendjére tűzi egyrészt az olyan, hatáskörébe tartozó európai kérdések megtárgyalását, amelyeket az EU Miniszterek Tanácsa napirendjére tűzött, vagy ezen Tanács valamely határozatának témáját képezte, másrészt az Európai Parlament által a Képviselőháznak hivatalosan megküldött, és a bizottság hatáskörébe tartozó EP határozatokat.

VI. Fejezet

Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságról

100. cikk

I: A Képviselőház Európai Kérdések Tanácsadó Bizottsága

1. Minden parlamenti ciklus elején a Képviselőház kinevez egy - az elnököt is beleértve – tíz képviselőből és tíz belga európai parlamenti képviselőből álló európai ügyekkel foglalkozó bizottságot.

A képviselőházi tagokat a ház nevezi ki. A fennmaradó tagokat a belgiumi európai parlamenti képviselők az arányos képviselő elve alapján jelölik ki.

2. A bizottság elnökségét a Képviselőház elnöke, vagy egy általa kinevezett alelnök biztosítja.

3. A bizottság feladata az Európai Unióval kapcsolatos valamennyi kérdés megvizsgálása.

4. A bizottsági munka véleményben, határozati javaslatban, ajánlásban, vagy bármilyen más végleges szövegformában is testet ölthet. A fent említett szövegek közvetlenül a plenáris ülés vagy az adott kérdést magának megkérő bizottság elé kerülnek.

5. A bizottság határozatképes a jelenlévő tagok számától függetlenül. A szavazások alkalmával a többséget a tagok összlétszáma alapján kalkulálják. A bizottság a jelen cikk keretein belül szervezi saját munkáját és hozza döntéseit, az állandó bizottságokra vonatkozó szabályozásoknak megfelelően.

II. Az Európai Kérdésekkel Foglalkozó Szövetségi Tanácsadó Bizottság

1. Minden parlamenti ciklus elején létre lehet hozni egy, az európai kérdésekkel foglalkozó szövetségi tanácsadó bizottságot a Szenátussal való együttműködés érdekében. A fent említett bizottság az Alsóház hasonló bizottságának tagjaiból, valamint tíz szenátorból áll.

2. Az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága elnökségét parlamenti ciklusonként rotációs rendszerben biztosítja a Képviselőház bizottságának elnöke, illetve a Szenátus egy tagja.

Az első alelnök a másik ház (mindig az ellentétes – a fordító) tagjainak sorából, a második alelnök pedig a belga európai parlamenti képviselők közül kerül ki.

3. Az Európai Kérdések Szövetségi Tanácsadó Bizottsága munkájának szervezésekor és határozatainak elfogadásakor tiszteletben tartja 100. cikk I. szakaszában foglaltakat.

Luxemburg

Alkotmány³³¹

49Bis cikk (Nemzetközi intézmények)

A törvényhozást, a végrehajtást és az igazságszolgáltatást az Alkotmány alapján kizárólagosan megillető hatáskörök gyakorlását szerződéssel ideiglenesen át lehet ruházni a nemzetközi jog alapján működő intézményekre.

³³¹ *In: Internet, saját fordítás.*

Írország

1. Alkotmány³³²

29(4) cikk

...

3. Az állam tagjává válhat az Európai Szén- és Acélközösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1951. április 18-án írták alá Párizsban), az Európai Gazdasági Közösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1957. március 25-én írták alá Rómában) és az Európai Atomenergia Közösségnek (amelynek a létrehozásáról szóló szerződést 1957. március 25-én írták alá Rómában). Az állam megerősítheti az Egységes Európai Okmányt (amelyet a Közösségek tagállamai 1986. február 17-én Luxembourgban és 1986. február 28-án Hágában írtak alá).

4. Az állam megerősítheti az 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló Szerződést, és tagjává válhat annak az Uniónak.

5. Az állam megerősítheti az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződést, mely módosítja az Európai Unióról szóló Szerződést, az Európai Közösségeket létrehozó Szerződést és bizonyos kapcsolódó törvényeket.

6. Az állam gyakorolhatja az ezen cikk 5. pontjában említett szerződés 1.11, 2.5 és 2.15 cikkei és az említett szerződés második és negyedik jegyzőkönyve által számára biztosított lehetőségeket, de ezt az Oireachtas két házának előzetesen jóvá kell hagynia.

2. Az Európai Közösségekről szóló 1972-es törvény (27/1972. sz. törvény, 1972. december 6.)³³³

...

1(2)(b) Amennyiben ... rendeletre tesznek javaslatot, úgy annak tervezetét az Oireachtas mindkét Háza elé kell terjeszteni, és a rendeletet addig nem lehet meghozni, amíg mindkét Ház határozatot nem hozott a tervezet jóváhagyásáról.

...

4(1) A jelen törvénnyel összhangban lévő rendeletek törvényerővel rendelkeznek. Amennyiben azonban a megalkotásukat követő hat hónapon belül az Oireachtas nem erősíti meg azokat törvénnyel, vagy nem csupán olyan szabályokról van szó, amelyek a jelen törvénnyel összhangban korábban alkotott szabályokat vonnak vissza teljes egészükben, úgy az adott időtartam lejártával megszűnik törvényerejük, nem befolyásolva azonban a velük összhangban korábban végrehajtottak érvényességét.

³³² In: *Bunreacht na hÉireann, Constitution of Ireland*, Government Publication Sale Office, Dublin, saját fordítás.

³³³ In: *Approximation of Legislation, the Role of the Oireachtas*, A TAIEX 1998. februári írországi szemináriumának háttéranyaga, kézirat. Fordította: Györfi Beáta.

4(2) Amikor a jelen törvény értelmében rendeletet alkotnak, vagy mostantól kezdve bármikor, mielőtt a rendeleteket megerősítenék vagy mielőtt azok hatályukat vesztenék, amennyiben a Dáil Éireann több mint tíz napig elnapolják, és ha az elnapolás ideje alatt a Dáil Éireann tagjainak legalább egyharmada a Ceann Comhairle-nek (házelnöknek) küldött írásos értesítéssel kéri a Dáil Éireann összehívását, akkor a Ceann Comhairle (házelnök) köteles összehívni a Dáil Éireann egy általa megnevezett napon, amely nem lehet sem az értesítés kézhezvételétől számított huszonegy napnál későbbi, sem az összehívás kiadásától számított tíz napon belüli időpont.

5. A kormány köteles évente kétszer jelentést készíteni az Oireachtas mindkét Házának az Európai Közösségekben bekövetkezett fejleményekről.

...

3. Az Európai Közösségekről szóló törvény módosítása (20/1973. sz. törvény, 1973. augusztus 4.)³³⁴

...

1(1)b) Amennyiben Az Európai Közösségek Másodlagos Jogalkotásának Közös Bizottsága azt az ajánlást teszi az Oireachtas mindkét Házának, hogy egy a jelen törvény értelmében hozott rendeletet töröljenek el, és erről mindkét ház a rendelet kibocsátásától számított egy éven belül határozatot hoz, a rendeletet el kell törölni, az érvényét veszti, de ez nem érinti bármi olyannak az érvényességét, amelyet korábban ennek a rendeletnek az értelmében hajtottak végre.

4. Az Európai Ügyek Különbizottságának ügyrendje³³⁵

- (1) (a) Létrehoznak egy olyan különbizottságot, amelyet az Európai Ügyek Különbizottságának neveznek, s amely a Dáil Éireann 14 tagjából áll (akik közül négy főnek a jelenléte már elegendő a határozatképességhez), bizonyos törvénytervezetek elbírálásának céljából, továbbá az olyan jogszabályok vizsgálatára, melyekkel a Külügyminisztérium foglalkozik, illetve mindazon kérdésekre, amelyeket a Dáil Éireann időről időre a testület elé terjeszt.
- (b) A törvénytervezeteknek az (1)(a) bekezdés szerint történő elbírálására a Különbizottság a házszabály 78A(1), (2) és (3) cikkében meghatározott hatáskörrel rendelkezik.
- (c) A kétségek elkerülése végett, a házszabály 84(1) cikkével összhangban a külügyminiszter (vagy a helyette kijelölt miniszter vagy államminiszter) hivatalból tagja a Különbizottságnak, és joga van szavazni.
- (2) (a) A Különbizottsághoz csatlakozik egy, a Seanad Éireann által kinevezett Különbizottság, és így megalakítják az Európai Ügyek Közös Bizottságát, hogy

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*

- (i) saját választásától függően megfontolja az Írországnak az Európai Közösségekben való tagságából és az Európai Unió Szerződésnek a betartásából eredő ügyeket
- (ii) saját választásától függően megfontolja
 - (I) az Európai Közösségek Bizottsága által a lehetséges jogalkotási lépések alapjául kidolgozott programokat és irányokat, és a Miniszterek Tanácsa rendelet-, irányelv-, határozat-, ajánlás- és vélemény-tervezeteit, amelyekre a Bizottság javaslatot tesz,
 - (II) a Közösségek intézményeinek cselekedeteit,
 - (III) az 1972 és 1995 közötti időszakban az Európai Közösségi Törvények értelmében hozott rendeleteket,
 - (IV) törvényi rendelkezés értelmében alkotott más dokumentumokat, amelyeket a Közösségekben való tagsággal járó kötelezettségek tettek szükségessé,
- (iii) megfontoljon más olyan ügyeket, amelyeket az Oireachtas két háza időről időre közösen eléterjeszt, és
- (iv) képviselje az Oireachtas két házát az európai ügyek bizottságainak konferenciáján (COSAC),
- (v) jelentést tegyen arról az Oireachtas mindkét házában.
- (b) A Közös Bizottság 5 jelenlévővel határozatképes, akik közül legalább 1 a Dáil Éireann tagja legyen, 1 pedig a Seanad Éireann tagja.
- (c) A Közös Bizottság a házszabály 78A(1)-(9) cikkeiben meghatározott hatáskörrel rendelkezik.
- (d) A következő személyek vehetnek részt a Közös Bizottság és albizottságainak ülésein és vehetnek részt az eljárásokban szavazati jog nélkül és anélkül, hogy joguk lenne javaslatokat tenni vagy módosításokat javasolni:
 - (i) az Európai Parlament írországi (Észak-Írországot is beleértve) választókerzetekben megválasztott tagjai,
 - (ii) az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése ír delegációjának tagjai és
 - (iii) a Közös Bizottság, illetve albizottságai meghívására az Európai Parlament más tagjai.

- (3) A Közös Bizottság elnöke, aki a Dáil Éireann tagja kell, hogy legyen, lesz a Különbizottságnak is az elnöke.

Spanyolország

1. Alkotmány³³⁶

93. cikk

Organikus törvény útján felhatalmazást lehet adni olyan szerződések kötésére, melyek révén az Alkotmányból származó kompetenciák gyakorlását átruházzák egy nemzetközi szervezetre vagy intézményre. Az adott ügy természetétől függően a Cortes Generales (a törvényhozás) vagy a kormány feladata, hogy garantálja ezen szerződések és azon nemzetközi vagy szupranacionális szervezetek határozatainak teljesítését, melyek az átruházás címzettjei.

2. 1994. évi 8. törvény (május 19.) az Európai Unió Közös Bizottság szabályozására³³⁷

I. JÁNOS KÁROLY, SPANYOLORSZÁG KIRÁLYA

Mindazoknak, akik látják és értik a jelen írást.

Tudjátok meg: a Cortes Generales (a spanyol parlament) elfogadta, én pedig jóváhagyom a következő törvényt.

INDOKLÁS

Az Európai Unió szülő Szerződés 1993. november 1-i hatálybalépése fontos előrelépést jelent az európai projekt építése útján.

Spanyolország, mint az Európai Unió teljes jogú tagja, jó ideje világos bizonyítékát adja európai elkötelezettségének. A parlament két házában jelenlevő valamennyi politikai csoport egybehangzó konszenzusával módosította saját Alkotmányát, hogy azokhoz a körülményekhez igazítsa, amelyeket megkövetelnek a nagy európai vállalkozás megerősítését célzó kötelezettségvállalások.

Annak a perspektívának a fényében, hogy napról napra szorosabb unió szövődik Európai népei között, különös jelentőségre tesz szert a nemzeti parlamentek részvétele ebben a folyamatban, amely körülményre maga az Európai Unióról szóló Szerződés is kitér, amikor kijelenti, "a tagállamok kormányai többek között arra is ügyelnek, hogy a nemzeti parlamenteknek a megfelelő időben rendelkezésükre álljanak a Bizottság jogszabály-tervezetei, tájékozódás vagy vizsgálódás végett."

Ebben az új helyzetben szükséges kifejezni az Alkotmány 93. cikkelyét, amely kijelenti: "Az adott ügy természetétől függően a Cortes Generales (a törvényhozás) vagy a kormány feladata, hogy garantálja ezen szerződések és azon nemzetközi vagy

³³⁶ In: Internet, saját fordítás.

³³⁷ In: BOE (Boletín Oficial de España, núm. 20., Viernes 20 mayo 1994, pp. 15513-15514., fordította: Bernáth Tamás.

szupranacionális szervezetek határozatainak teljesítését, melyek az átruházás címzettjei.”

Belülről nézve mindezt, a helyzetet mostanáig az 1985. december 27-i 47. sz. törvény szabályozta – A kormány meghatalmazásának alapjai az Európai Közösség jogának alkalmazása céljából – (ennek 5. cikkét az 1988. július 1-i 18. sz. törvény módosította), különösen az Európai Közösségi Ügyek Közös Bizottságára vonatkozó rendelkezései révén. A tartalom természetes fejlődése e törvény elavulását idézte elő, most pedig helyettesítésének célszerűségét határozza meg. A Közös Bizottságot így hozzá kell igazítani ahhoz, amilyen következményekkel Spanyolországra nézve jár az Európai Unióról szóló Szerződés hatálybalépése.

Ezért nélkülözhetetlen, hogy a spanyol parlament hozzáférhessen az Európai Bizottság által kidolgozott valamennyi jogszabály-tervezethez. A frakciók kimerítően megtárgyalták és nagy többséggel támogatták ennek szükségességét abból az alkalomból, hogy a parlament jóváhagyását adta a Szerződés ratifikálásához.

A kormány ezen tájékoztatási kötelezettsége mind általánosabbá és szélesebb körűvé válik, tekintve, hogy eddig csak azokra a közösségi normatív projektekre korlátozódott, amelyeket Spanyolországban törvényi úton kellett szabályozni.

1. cikk

Közös bizottság jön létre a Képviselőház és a Szenátus részvételével, amelynek neve Európai Unió Közös Bizottság lesz, abból a célból, hogy a spanyol parlament megfelelő módon részt tudjon venni az Európai Bizottság által kidolgozott jogszabály-tervezetekkel kapcsolatos munkában, és általában a legszélesebb körű tájékoztatást kapja az Európai Unió tevékenységéről.

2. cikk

Az Európai Unió Közös Bizottság annyi képviselőből és szenátorból tevődik össze, amennyit a két Ház elnöksége együttes ülésen meghatároz, minden törvényhozási ciklus kezdetén, minden esetben biztosítva valamennyi frakció jelenlétét. Tagjait a frakciók jelölik ki, a két Házban képviselt számszerinti jelentőségük arányában.

A bizottsági tagok nevét minden törvényhozási ciklusban a Házak megalakulását követő tizenöt napon belül ismertetni kell. A jelzett határidő leteltével a Kongresszus elnöke összehívja a bizottságot annak megalakítása végett.

A Bizottság elnöki tiszte a Képviselőház elnökét illeti meg, vagy azt a képviselőt, illetve szenátort, akire az elnök állandó jelleggel delegálja ezt a jogot.

Ahhoz, hogy határozatai érvényesek legyenek, azokat a Bizottság megjelent tagjai egyszerű többségének kell jóváhagynia.

3. cikk

Céljai teljesítése érdekében az Európai Unió Közös Bizottság az alábbi hatásköröket gyakorolja:

a) Közzétételük után megismeri a közösségi származtatott jog alkalmazásának keretében kihirdetett törvényerejű rendeleteket.

b) A kormányon keresztül megfelelő időben megkapja az Európai Bizottság jogalkotási javaslatát, tájékoztató vagy vizsgálódás végett.

A kormány a lehető leggyorsabban – egy végleges értékelés esetének kivételével – tömör jelentést küld a Háznak az Európai Bizottság azon jogszabály-tervezeteinek lényegi tartalmáról, amelyek kihatással vannak Spanyolországra.

Amennyiben a Bizottság azt jónak látja, kérheti a kormánytól a megküldött tájékoztatás bővítését.

c) Vitákat tart egy-egy konkrét jogszabály-tervezetét illetően a Bizottságon belül, és ha azt célszerűnek véli, felkérheti bármelyik parlamenti kamara elnökét, hogy kerüljön sor plenáris vitára az adott fórumon ugyanebből a célból, mindkét esetben a kormány részvételével.

A Kongresszus elnökségén keresztül a Bizottság kérheti mindkét Ház valamely más bizottsága vagy bizottságai előzetes jelentését egy meghatározott témakört illetően.

Miután az Európai Unió Miniszteri Tanácsa jóváhagyta a jogszabály-tervezetet vagy jogalkotási kezdeményezést, a Közös Bizottság határozhat a kormány bizottság előtti megjelenéséről, hogy beszámoljon az ügyek menetéről és az eredményekről.

d) Megkapja a kormánytól az annak birtokában levő információkat az Európai Unió intézményeinek tevékenységeivel kapcsolatban.

e) Tájékoztatást kap a kormánytól az Európai Unión belüli politikájának főbb irányairól, valamint az Európai Unió Miniszteri Tanácsa döntéseiről és határozatairól.

E célból a kormány minden rendes Európai Tanács-ülést megelőzően eljuttat mindkét Házhhoz egy írásos jelentést az adott Tanács-ülésen lejáró soros elnökség ideje alatti európai uniós fejleményekről.

f) Jelentéseket dolgoz ki az Európai Unió tevékenységével összefüggő, érdeklődésre számot tartó kérdésekről, köztük a b) pontban felsoroltakról.

g) Együttműködési kapcsolatokat létesít az Európai Parlamentnek és az Európai Unió tagállamai parlamentjeinek illetékes szerveivel.

h) Együttes üléseket tart a spanyol képviselőkkel az Európai Parlamentben.

i) Kölcsönös tájékoztatási és együttműködési kapcsolatokat tart fenn az Unió tagállamai más nemzeti parlamentjeiben működő olyan bizottságokkal, amelyek a Közös Bizottsághoz hasonló hatáskörökkel rendelkeznek, valamint az Európai Parlament megfelelő bizottságaival.

E célból kölcsönösen lehetőségeket kell nyújtani egymásnak, és amikor csak célszerűnek tűnik, rendszeres találkozókat tartanak az azonos kérdések iránt érdeklődő parlamenti képviselők részvételével, a Házak elnökségei megfelelő szabályokon alapuló jóváhagyásával.

4. cikk

A kormány megjelenik a Kongresszus plenáris ülésén minden egyes rendes vagy rendkívüli Európai Tanács-ülést követően, hogy beszámoljon az ott meghozott döntésekről és vitát tartson a frakciókkal.

Első kiegészítő rendelkezés.

Az Államtanáccsal konzultálni kell azokat a normákat illetően, amelyeket az európai közösségi jog végrehajtása, megvalósítása és fejlesztése terén alkotnak meg, a saját organikus törvényével összhangban foglaltaknak megfelelően.

Második kiegészítő rendelkezés.

Az 1988. július 1-i 18. sz. törvénnyel módosított 1985. december 27-i 47. sz. törvényben szabályozott, az Európai Közösségek ügyeivel foglalkozó jelenlegi Közös Bizottság átalakul Európai Unió Közös Bizottsággá a jelen törvényben meghatározott hatáskörökkel és jogokkal.

Mindkét parlamenti kamara megteszi a szükséges intézkedéseket a jelen rendelkezés teljesítése érdekében.

...

Portugália

1. Alkotmány³³⁸

7. cikk

...

5. Portugália elkötelezett az európai identitás megerősítése, valamint aziránt, hogy az európai államok a népeik közötti kapcsolatot a demokráciára, a békére, a gazdasági fejlődésre és az igazságra alapozzák.

6. Portugália kölcsönösségi alapon köthet olyan szerződéseket, melyek révén az Európai Unió létrehozásához szükséges hatásköröket közösen gyakorolják, úgy, hogy közben kellőképp tiszteletben tartják a szubszidiaritás elvét és a gazdasági és társadalmi kohézió célját.

166. cikk

A Köztársaság Gyűlésének (a parlamentnek) más szervekkel kapcsolatban a következő jogai vannak:

...

f) ellenőrizheti és értékelheti, a törvényeknek megfelelően, Portugália részvételét az Európai Unió megvalósításának folyamatában;

...

200. cikk

Politikai feladatai megvalósítása érdekében a következőket teszi a kormány:

...

i) megfelelő időben eljuttat információt a Köztársaság Gyűléséhez az Európai Unió megvalósításának folyamatáról, a 166(f) pontnak megfelelően;

...

2. A 20/1994. sz. törvény „A parlament áttekintése és értékelése Portugália részvételéről az Európai Unió építkezésének folyamatában”³³⁹

1. cikk (Európai Unió)

- (1) A Parlament át fogja tekinteni és értékelni fogja Portugália részvételét az Európai Unió építésének folyamatában.
- (2) Ebből a célból a rendszeres információcsere és konzultáció folyamatát kell kialakítani a parlament és a kormány között.

2. cikk (A parlamentnek adott tájékoztatás)

- (1) A Tanácsnak benyújtandó javaslatokat a kormány el fogja küldeni a parlamentnek, amint bemutatták azokat. Ezek a javaslatok a következők:

³³⁸ In: Internet, saját fordítás.

³³⁹ Fénymásolt példány, a kiadó és az évszám megjelölése nélkül. Fordította: Györfi Beáta.

- a) a tagállamok között vagy az Európai Közösségek által a külkapcsolataik területén kötendő megállapodás- és egyezmény-tervezetek;
 - b) az Európai Közösségeket létrehozó szerződések alapján alkotott másodlagos jog kötelező érvényű szabályainak tervezetei, a jelenlegi adminisztrációra vonatkozó normák kivételével;
 - c) a Tanácsban ülésező tagállamok kormányainak képviselői által kötött megállapodások és hozott döntések tervezetei,
 - d) a Portugália szempontjából fontosnak ítélt másodlagos jogalkotás nem kötelező érvényű szabályainak tervezetei;
 - e) A gazdaság- és szociálpolitika szélesebb irányelveire, valamint az ágazati irányelvekre vonatkozó dokumentumok.
3. Minden év első negyedévében a Kormány egy jelentést fog beterjeszteni a Parlamentnek, amely lehetővé teszi majd, hogy az áttekintse Portugália részvételét az Európai Unió építésének folyamatában. Ennek a jelentésnek tájékoztatást kell adnia azokról az európai intézmények által az előző évben elfogadott határozatokról, amelyek nagyobb hatást gyakorolnak Portugáliára és a Kormány által ezeknek a határozatoknak az eredményeként megvalósított intézkedésekről.

3. cikk (A parlament által végzett áttekintés és értékelés)

- 1. A kormány időben be fogja terjeszteni értékelésre a parlamentnek az európai intézmények által megvitatandó témákat és álláspontokat, amikor azok érintik a parlament konkrét hatáskörét.
- 2. Amennyiben egyértelmű sürgősség miatt nem lehet betartani az előző bekezdés rendelkezéseit, úgy a parlament vagy a kormány vitát kezdeményezhet az európai intézményekben már áttekintett témákról és kialakított álláspontokról.
- 3. A parlament saját kezdeményezésére vagy a kormány kérésére és saját hatásköre gyakorlása során belső szabályainak feltételeivel összhangban értékelni fogja az Európai Unió jogalkotási tervezeteit, valamint politikáinak és tevékenységének irányát.
- 4. A parlament rendszeresen átfogó értékelést fog készíteni Portugália részvételéről az Európai Unió építésének folyamatában, és ebből a célból a kormány jelenlétében vitát kell rendeznie az Európai Tanács minden egyes elnöksége alatt.
- 5. A parlament értékelni fogja az Európai Unió építésének pénzügyi programját, különös tekintettel a strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra az Állami Költségvetésről szóló törvény, a Tervezési irányelvek, a Regionális Fejlesztési Terv vagy más nemzeti programok vonatkozásában, amelyekben ezeknek az alapoknak a felhasználását tervezik.

4. cikk (Az Európai Ügyek Bizottsága)

1. Az Európai Ügyek Bizottsága egy olyan állandó parlamenti szakbizottság, melynek mandátuma arra szól, hogy a plenáris ülés és más szakbizottságok hatáskörének csorbítása nélkül áttekintse és átfogóan értékelje az európai ügyeket.
2. Az Európai Ügyek Bizottságának konkrét hatáskörébe tartoznak a következők:
 - a) Értékelje a Portugália számára érdekes összes témát az európai intézmények vagy az Európai Unió tagállamai közti együttműködés keretében, különösen a kormány ezen ügyekkel összefüggő tevékenységeit.
 - b) Bátorítsa a parlament aktívabb részvételét az európai intézmények által végzett tevékenységben.
 - c) Ösztönözze az együttműködést a parlament és az Európai Parlament között, kölcsönösen megfelelő érintkezési formák kialakítására tett javaslatokkal és a parlament érdeklődő, különösen a Portugáliában megválasztott tagjaival való rendszeres találkozók tartásával.
 - d) Nevezze ki a portugál képviselőket a nemzeti parlamentek Közösségi Ügyekre Szakosodott Testületeinek Konferenciájára (COSAC), valamint értékelje tevékenységüket és a Konferencia eredményeit

5. cikk (Értékelési folyamat)

1. Az Európai Ügyek Bizottsága lesz felelős azért, hogy a tárgytól függően, tájékoztatásul vagy véleményezésre, akár a tagjainak, akár más szakbizottságoknak szétossza a 2. cikkben említett, jogi tartalmú javaslatokat és tájékoztató dokumentumokat.
2. Bármikor, amikor az Európai Ügyek Bizottsága kéri, a többi bizottság hivatalos véleményt ad.
3. A fenti bekezdésekben említett véleményekből következhetnek olyan konkrét javaslatok, amelyeket az Európai Ügyek Bizottságának kell értékelnie, amely azután jelentést készíthet, amelyet megküld a parlament elnökének és a kormánynak.
4. Bármikor, amikor olyan jelentés készítéséről születik döntés, amelynek témája valamely szakbizottság hatáskörébe tartozik és az Európai Ügyek Bizottsága véleményt kért tőle, az Európai Ügyek Bizottsága a kért véleményt csatolni fogja a jelentéshez.
5. Az Európai Ügyek Bizottsága határozati javaslatokat csatolhat a plenáris ülés elé terjesztendő jelentésekhez.

6. cikk (Visszavonás)

A december 15-én kelt 111/88 sz. törvényt visszavonják.

3. Hárszabály

37. cikk, 1. bekezdés

...

c) a szakbizottságok követik és értékelik Portugália részvételét az európai építkezés folyamatában, és jelentést készítenek a folyamatról a kormánytól kapott információk alapján.

Görögország

1. Alkotmány³⁴⁰

28. cikk

(2) Az alkotmányban megjelölt hatásköröket szerződés vagy egyezmény révén át lehet ruházni nemzetközi szervezetekre, ha ez fontos nemzeti érdeket szolgál és előmozdítja az együttműködést más államokkal. A képviselők háromötödének szavazata szükséges a szerződés vagy egyezmény elfogadásához.

(3) Görögország a képviselők abszolút többségével elfogadott törvénnyel hozzájárulhat saját nemzeti szuverenitása gyakorlásának korlátozásához, ha azt fontos nemzeti érdek megkívánja, továbbá nincs összeütközésben az emberi jogokkal és a demokratikus kormányzás alapjaival, és ha az egyenjogúság és viszonyosság elvén alapul.

³⁴⁰ In: Internet, saját fordítás.

Ausztria

1. Az osztrák Nemzeti Tanács határozata

a Külügyi Bizottság azon jelentésének megtárgyalása alkalmából, mely a Szövetségi Kormánynak (III-113) az Ausztria és az Európai Közösségek kapcsolatainak jövőbeni alakításáról szóló jelentését – mellékleteivel és tanulmányaival együtt - érinti³⁴¹
(kivonat)³⁴²

1. A határozat felkérte a szövetségi kormányt, hogy kezdjen tárgyalásokat az EK-hoz történő csatlakozás érdekében és nyújtsa be az ezirányú kérelmet.
2. A csatlakozási tárgyalások során a kormány tartsa tiszteletben Ausztria örökös semlegességét, ami az EK-ba történő felvétel után is fennmarad.
3. A csatlakozási tárgyalások során a kormány vegye tekintetbe, hogy az EK tagság nem veszélyeztetheti az Ausztriában elért szociális vívmányokat és foglalkoztatási színvonalat, valamint a mezőgazdasági üzemek érdekeit.
4. Az EK tagság nem eredményezheti a környezetvédelmi normák romlását.
5. A tárgyalások során gondoskodni kell az osztrák lakosságnak a döntéshozatali folyamatokba való beleszólási jogának biztosításáról, a demokratikus elvek érvényesítéséről.
6. A szövetségi kormány vegye figyelembe a tartományok, a területi érdekképviselői szervek és a szociális partnerek érdekeit.
7. A kormányt felkéri a tranzit-problémák tárgyalások során történő megoldására.
8. A szövetségi kormány tagjai rendszeresen számoljanak be a Nemzeti Tanácsnak a csatlakozási tárgyalások menetéről, az osztrák integrációs politika alakulásáról.
9. A tárgyalások során intenzív parlamenti kapcsolatok kialakítására van szükség az EK intézményeivel és a tagállamokkal.
10. A szövetségi kormány tegyen eleget a csatlakozási tárgyalások ideje alatt az EFTA-tagságból fakadó kötelezettségeinek.
11. Ausztriában a csatlakozási tárgyalásoktól függetlenül is szükségessé vált a gazdaság strukturális átalakítása. A kormány készítsen jelentést a Parlamentnek arról, hogy milyen intézkedések szükségesek a belső piachoz történő csatlakozás feltételeinek biztosítása érdekében.

³⁴¹ In: *Entschließung des Nationalrates vom 29. Juni 1989 anlässlich der Verhandlung des Berichtes des Außenpolitischen Ausschusses betreffend den Bericht der Bundesregierung (III-113 der Beilagen) über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften samt Anlagen und Studien (1025 der Beilagen)*, in: *Integrationsentschliessung NR.* pp. 457-459., Wien, Österreich.

³⁴² Kertész Ágnes fordítása alapján.

12. A Nemzeti Tanács abból indul ki, hogy a csatlakozási tárgyalások eredményes befejezését követően az osztrák népnek – tekintettel a meghozandó döntés nagy jelentőségére – alkalma nyílik majd arra, hogy ebben a döntésben az osztrák Szövetségi Alkotmányban rögzített formában részt vegyen.

2. Szövetségi Alkotmány³⁴³

23c cikk

(1) A Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék, az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága osztrák tagjainak kinevezése a szövetségi kormányra tartozik.

(2) A Nemzeti Tanács Főbizottságának egyetértése szükséges a Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank osztrák tagjainak kinevezéséhez. A szövetségi kormány egyidejűleg tájékoztatja a Nemzeti Tanács Főbizottságát és a szövetségi elnököt a tervezett döntésről.

(3) A Gazdasági és Szociális Bizottság tagjainak kinevezése előtt a szövetségi kormány javaslatot kér a gazdasági és szociális szervezetek törvényben meghatározott és egyéb hivatásos testületeitől.

(4) A Régiók Bizottsága osztrák tagjainak és helyetteseinek kinevezése a tartományok, az *Österreichische Stadtebund* (Osztrák Városszövetségek) és az *Österreichische Gemeindebund* (Osztrák Községi Gyűlés) jelölései alapján történik. E vonatkozásban a tartományok külön-külön egyet, az *Österreichische Stadtebund* és az *Österreichische Gemeindebund* együttesen három képviselőt jelölnek.

(5) A szövetségi kormány tájékoztatja a Nemzeti Tanácsot a fenti (3) és a (4) bekezdés alapján megnevezett személyekről és a Szövetségi Tanácsot a (2), (3), és (4) bekezdés alapján megnevezett személyekről.

23d cikk

(1) A Szövetség haladéktalanul tájékoztatni köteles a tartományokat mindazokról az európai uniós tervezetekről, amelyek érintik a tartományok önálló hatáskörét vagy egyébként hatással lehetnek rájuk, és lehetőséget kell a tartományoknak biztosítani arra, hogy álláspontjukat kifejtthessék a Szövetség által meghatározott időn belül. Az ilyen észrevételeket a Szövetségi Kancelláriának kell címezni. Ugyanez vonatkozik a *Gemeinden*re is, amennyiben saját hatáskörüket vagy egyéb fontos érdeküket a tervezet érinti. A *Gemeinden* képviselője ezekben az ügyekben az *Österreichische Stadtebund* és az *Österreichische Gemeindebund* feladatkörébe tartozik.

(2) Ha a Szövetség ismeri a tartományok egységes álláspontját az olyan európai uniós tervezettel kapcsolatban, amely témakörben egyébként a tartományok törvényhozása az illetékes, akkor a Szövetség az Európai Unión belüli tárgyalások és szavazás során

³⁴³ In: *Austrian Federal Constitutional Laws (selection)*, Federal Press Service, Vienna, 1995. Fordította: Török Zsuzsanna.

ehhez kötve van. Ettől csak abban az esetben térhet el, ha kül- és integrációs politikai szempontok feltétlenül indokolják. A Szövetség haladéktalanul köteles tájékoztatni a tartományokat ezekről az okokról.

(3) Amennyiben egy európai uniós tervezet olyan témaköröket érint, amelyben a tartományok törvényhozása az illetékes, a szövetségi kormány megbízhat egy tartományok által kinevezett képviselőt, hogy vegyen részt a Tanács célkitűzéseinek kialakításában. E feladat végrehajtása a szövetségi kormány képviselőjének közreműködésével és koordinálásával történik. A fenti (2) bekezdés erre a képviselőre vonatkozik. Olyan ügyekben, amely a szövetségi törvényhozás hatáskörébe tartozik, a tartományok képviselője a Nemzeti Tanácsnak felelős, ha pedig a tartományoknak van kompetenciája az ügyben, akkor a képviselő a tartományi törvényhozóknak tartozik felelősséggel, összhangban a 142. cikkel.

(4) Az (1) és a (3) bekezdések szerinti részletesebb javaslatok kidolgozásához a Szövetség és a tartományok egyetértése szükséges.

(5) A tartományok kötelesek megtenni minden olyan intézkedést saját hatáskörükön belül, amely az európai integrációs jogi aktusok végrehajtása érdekében indokolt. Ha e kötelezettségének egy tartomány nem tesz eleget és ezt egy Európai Unión belül működő bíróság megállapítja, akkor az intézkedések megtételére, különösen törvények kibocsátására a szövetség válik jogosulttá. A szövetség e rendelkezés alapján tett intézkedése, különösen törvény vagy rendelet kibocsátása, érvénytelenné válik, mihamarabb a tartomány pótolta mulasztását.

23e cikk

(1) Az illetékes szövetségi kormánytag haladéktalanul tájékoztatja a Szövetségi Tanácsot és a Nemzeti Tanácsot az Európai Unión belüli tervezetekről és lehetővé teszi, hogy azok kifejtsék álláspontjukat.

(2) Ha a szövetségi kormány illetékes tagjának birtokában van a Nemzeti Tanács álláspontja egy olyan uniós kérdésben, amelyről szövetségi törvénnyel kell dönteni, vagy pedig olyan közvetlenül alkalmazandó jogi aktussal van összefüggésben, amelynek rendezése a szövetségi törvényhozás kompetenciájába tartozik, a kormány képviselőjét köti ez a vélemény az Európai Unión belüli tárgyalások és szavazás során. Ettől eltérni csak akkor lehet, ha azt kül- és integrációs politikai okok feltétlenül szükségessé teszik.

(3) Ha a szövetségi kormány illetékes tagja el kíván térni a (2) bekezdés értelmében a Nemzeti Tanács véleményétől, újból érintkezésbe kell lépnie a Nemzeti Tanáccsal. Amennyiben az Unióban előkészület alatt álló jogi aktus hatályban lévő alkotmányerejű törvény módosítását vonná maga után, az eltérés csak akkor megengedett, ha megfelelő időn belül a Nemzeti Tanács nem él ellenvetéssel.

(4) Ha a Nemzeti Tanács közölte álláspontját a (2) bekezdés alapján, akkor az illetékes szövetségi kormánytag jelentést tesz a Nemzeti Tanácsnak az Európai Unión belüli szavazásról. Különösen a Nemzeti Tanács álláspontjától való eltérés esetén köteles a szövetségi kormány illetékes tagja haladéktalanul jelentést tenni az eltérés okairól.

(5) A Nemzeti Tanácsot az (1)-(4) bekezdések szerinti megillető jogokat általában a Főbizottság gyakorolja. Az ehhez kapcsolódó részletesebb rendelkezéseket a Nemzeti Tanács ügyrendjéről szóló szövetségi törvény állapítja meg. Ebben szabályozandó, hogy a Főbizottság egy állandó albizottsága meddig illetékes az Európai Unióval kapcsolatos ügyek vitelében és hogy az (1)-(4) bekezdésekben említett, a Nemzeti Tanácsot megillető jogok gyakorlására mikor jogosult maga a Nemzeti Tanács. Az 55. cikkely (2) bekezdése az állandó albizottságra vonatkozik.

(6) Ha a szövetségi kormány illetékes tagjának birtokában van a Szövetségi Tanács álláspontja egy olyan európai uniós tervezetre vonatkozóan, amelynek hatályba léptetése szövetségi alkotmányerejű törvény útján kell történnék és a 44. cikkely (2) bekezdése szerint szükséges hozzá a Szövetségi Tanács egyetértése, akkor a kormánytag nem térhet el ettől az állásponttól csak akkor, ha ez kül- és integrációs politikai okok miatt feltétlenül szükséges. A Szövetségi Tanács az első és ezen bekezdés szerinti illetékességét részletesebben a Szövetségi Tanács ügyrendje szabályozza.

Finnország³⁴⁴

1. Alkotmány

33a cikk (1993. 12. 10/1116. sz. határozat)

A parlament részt vesz a Parlamenti törvényben leírt módon a nemzetközi szervek által meghozandó döntések nemzeti előkészítésében.

...

2. Parlamenti törvény

53. cikk (1990.11.30./1056 sz. parlamenti határozat)

Ha egy bizottságnak egy ügy előkészítéséhez, vagy a Nagybizottságnak az 54b-54d cikkekben meghatározott ügy tárgyalása miatt szüksége van valamely hivatali szerv vagy a parlamenti ellenőrzés hatálya alá nem tartozó általános intézmény működése során összegyűlt dokumentumokra, illetve ha arra van szükség, hogy a fentiekől szóbeli vagy írásbeli információt kapjon, akkor a miniszterelnöknek vagy az illetékes miniszternek a bizottság kérését olyan intézkedés formájában kell fogadtatnia, hogy a szükséges dokumentumokat és információkat haladéktalanul a bizottság rendelkezésére bocsássák (1994.12.31./1551 sz. parlamenti határozat).

Az illetékes minisztériumnak kötelessége felvilágosítást adni egy szakbizottságnak olyan kérdésben, ami az illető bizottság hatáskörébe tartozik. A felvilágosítás alapján a bizottság szükség esetén álláspontot fogalmazhat meg és azt eljuttathatja a minisztériumnak.

4a fejezet - Az Európai Unió ügyeinek tárgyalása (1994.12.31./1551. sz. parlamenti határozat)

54a cikk

A miniszterelnöknek előre tájékoztatnia kell a Nagybizottságot, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája tekintetében pedig a Külügyi Bizottságot az Európai Tanács ülésén megvitatásra kerülő ügyekről.

A miniszterelnöknek haladéktalanul be kell számolnia a parlamentnek vagy az érintett parlamenti bizottságnak az Európai Tanács ülésén megtárgyalt ügyekről.

Szükség esetén az illetékes bizottság a kézhez kapott információk alapján véleményt fogalmazhat meg a kormány részére.

54b cikk

A kormánynak haladéktalanul írásbeli közleményben kell tájékoztatnia a házelnököt azokról a tudomására jutott jogszabályokra, szerződésekre és intézkedésekre vonatkozó

³⁴⁴ Az itt szereplő jogszabályok megtalálhatók: *Constitutional Laws of Finland, Procedure of Parliament, Parliament of Finland, Helsinki 1996. Fordította: Csemniczky Zsuzsanna.*

indítványokról, amelyekről az Európai Unió Tanácsa dönteni fog és amelyekről egyébként az alkotmány alapján a döntés a parlament hatáskörébe tartozna. A parlament az ügyet úgy kezeli, ahogy az ebben a fejezetben a továbbiakban le van írva, és ahogy a parlament Hárszabálya rendelkezik, hacsak az alkotmány speciális szabályaiból más nem következik.

Ugyanígy kell eljárni az 1. bekezdésben említett olyan ügyek esetében is, amelyekről az Európai Bizottság vagy az EU más szerve a Tanács által ráruházott hatáskörre támaszkodva vagy pedig egy harmadik állammal, illetve nemzetközi szervezettel kötött szerződés alapján hoz döntést.

54c cikk

Az Elnökök Tanácsa³⁴⁵ dönthet az 54b cikkben említett ügy plenáris ülésen való megvitatásáról, de azon a parlament a kérdéses ügyekben nem hozhat határozatot.

54d cikk

A parlament elnöke eljuttatja a kormánytól kapott írásos közleményt és az ebben foglalt indítványt megvitatásra a Nagybizottsághoz és egy vagy több szakbizottsághoz, amely(ek) azt véleményezi(k). Abban az esetben, ha az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikáját érintő kérdésről van szó, az írásos közleményt az indítvánnyal együtt a Nagybizottság helyett a Külügyi Bizottság veszi át tárgyalásra. A bizottság munkája a közben zajló parlamenti választásoktól függetlenül folyamatos lehet mindaddig, amíg az ügyben az Európai Unió nem hoz döntést.

A kormánynak el kell látnia az ügy megvitatásában részt vevő bizottságokat az Európai Unióban ez ügyben folyó tárgyalásokra vonatkozó információkkal. Emellett tájékoztatnia kell a Nagybizottságot és a Külügyi Bizottságot a kormánynak az üggyel kapcsolatos álláspontjáról. A Nagybizottság vagy a Külügyi Bizottság szükség esetén véleményt adhat ki a kormány részére.

54e cikk

A 48. cikk 2. bekezdésében megjelölt ügyek kivételével a Nagybizottság, kérésre vagy ha a körülmények indokolják, jelentést kap a kormánytól arról, hogy állnak bizonyos ügyek az Európai Unióban. Amikor szükséges, a bizottság véleményt adhat a kormánynak. Az Elnökök Tanácsa dönthet úgy, hogy egy jelentést a plenáris ülés vitasson meg, de a parlament nem hozhat határozatot az ügyről.

54f cikk

Az Európai Unió ügyeinek tárgyalásában részt vevő bizottsági tagokra az a titoktartási kötelezettség vonatkozik, amelyet a kormány megítélése szerint az ügy jellege igényel. A Külügyi Bizottság tagjaira a 48.cikk.4. szakaszában foglalt rendelkezés érvényes.

³⁴⁵ Az 54. cikk értelmében ez a Parlament elnökéből, alelnökeiből és a bizottsági elnökökből áll.

54g cikk

Az 54a és az 54f cikkek rendelkezéseit kell alkalmazni olyan ügyekre is, melyeket az EU tagállamok kormányainak képviselői az EU alapító szerződéseinek módosításával foglalkozó konferenciákon tárgyalnak, illetve vitatnak meg.

3. Hárszabály

27. cikk (1994.12.21/1553 sz. parlamenti határozat)

A Nagybizottság akkor ülésezik, amikor egy ügy tárgyalása ezt igényli. Ugyanazon a bizottsági ülésen sor kerülhet minden, a hatáskörébe tartozó ügy megtárgyalására, ha erre szükség van. A bizottság azonban általában szerdai napon ül össze a parlament által számára kijelölt ügyek megtárgyalására. Az Európai Unió Tanácsának ügyei általában a bizottság péntekenként tartandó ülésein kerülnek megtárgyalásra.

A Nagybizottság azon üléseit, amelyeken nem az Európai Uniónak a Parlamenti törvény 4a fejezetében foglalt ügyeit tárgyalják, ki kell hirdetni a parlament plenáris ülésén vagy a sajtóban, ugyanúgy, ahogy arról a 31. cikk a plenáris ülésekkel kapcsolatban rendelkezik.

Az Európai Unió ügyeinek tárgyalása (1994.12.21/1553 sz. parlamenti határozat)

28a cikk

A parlament elnöke elküldi a Parlamenti törvény 54b.ó cikkében meghatározott írásos közleményt a Nagybizottságnak, vagy ha az ügy az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájára vonatkozik, a Külügyi Bizottságnak, és utasítást ad egy vagy több szakbizottságnak, hogy adjanak ki szakvéleményt a Nagybizottságnak vagy a Külügyi bizottságnak az ezek igénye szerint megjelölt határidőn belül. Az írásos közlemény bizottságokba való továbbítását a parlament plenáris ülésén be kell jelenteni.

A Nagybizottság saját kezdeményezéséből is kérhet szakvéleményt más bizottságoktól a hozzá a Parlamenti törvény 54b cikke szerint megküldött üggyel vagy más, a bizottság által a Parlamenti törvény 54e cikke értelmében vizsgált jelentéssel kapcsolatban.

28b cikk

A Nagybizottság és a Külügyi Bizottság a Parlamenti törvény 54a cikkében meghatározott ügy tárgyalása során tarthat együttes ülést. Ekkor a Nagybizottság elnöke elnököl, hacsak más megállapodás nem születik.

4. A Külügyi Bizottságra vonatkozó szabályok

Parlamenti törvény

48. cikk

A Külügyi Bizottság előkészíti a Finnország nemzetközi kapcsolatai szempontjából fontos szerződések életbelépésének jóváhagyását, valamint a külpolitika viteléhez másképp kapcsolódó ügyeket. (1993. 12. 10./1117. sz. parlamenti határozat)

A bizottság, kérésre, vagy ha a körülménynek indokolják, jelentést kap a kormánytól a külső hatalmakkal ápoltságokról, illetve tájékoztatják a bizottságot az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájához kapcsolódó ügyekről. Ha szükséges, a bizottság a kapott jelentés vagy tájékoztatás alapján készíthet egy állásfoglalást a kormány részére. (1994. 12. 31. 1551. parlamenti határozat)

A bizottság megvizsgálja a számára a 29. cikk értelmében megküldött jelentést, ha az a külső hatalmakkal ápoltságokra vonatkozik és ezekre vonatkozóan javaslatot tehet.

A bizottság tagjai kötelesek tiszteletben tartani a kormánynak az ügyek bizalmas voltára vonatkozó álláspontját.

1. Kormányzati törvény (Alkotmány)

10. fejezet: Kapcsolatok más államokkal

5. cikk (1994. decemberi módosítás, hatályos 1995. január 1-től)

A Riksdag átruházhatja a döntéshozatal jogát az Európai Közösségekre, amennyiben azok ugyanolyan védelemben részesítik az emberi és szabadságjogokat, mint a Kormányzati törvény vagy az Emberi Jogokat és Alapvető Szabadságjogokat Védő Európai Konvenció. A Riksdag ilyen hatalomátadásról a jelenlevők háromnegyedének szavazatával határozhat. A Riksdag ilyen döntést az alaptörvényekre vonatkozó eljárás szerint is meghozhat.

...

2. Parlamenti törvény

1994. decemberi módosítás, hatályos 1995. január 1-től:

8. fejezet, 15. cikk:

A kormány tájékoztatja az Európai Unió Ügyek Tanácsadó Bizottságát mindazon kérdésekről, melyekkel az Európai Unió Tanácsa foglalkozni szándékozik. A kormánynak szintúgy konzultálnia kell a Tanácsadó Bizottsággal a Tanácsban tárgyalandó azon ügyekről, melyeket a kormány fontosnak tart vagy melyek megvitatását a bizottság kéri.

19. cikk:

A bizottsági üléseken gyorsírással jegyzőkönyv készül a Bizottságnak a kormánnyal kapcsolatos döntéseiről.

1996. decemberi módosítás, hatályos 1997. január 1-től:

10. fejezet, 5. bekezdés:

A kormánynak tájékoztatnia kell a parlament EU Ügyek Tanácsadó Bizottságát azokról az ügyekről, melyekkel az Európai Unió Tanácsa foglalkozni szándékozik. A kormánynak arról is konzultálnia kell a bizottsággal, hogy olyan ügyekben, melyeket a kormány fontosnak vél vagy amelyeket a bizottság annak tart, hogyan folytassák le a tárgyalásokat a Tanácsban még a döntéshozatal előtt.

Ha az EU Tanácsadó Bizottságnak legalább öt tagja azt kívánja, hogy a kormány konzultáljon a testülettel az előző bekezdésben leírtak szerint, a bizottságnak meg kell tennie erre az előkészületeket, feltéve, hogy ezáltal nem következik be jelentős kárt okozó késedelem.

³⁴⁶ Az itt szereplő jogszabályok megtalálhatóak: *Constitutional Documents of Sweden, The Swedish Riksdag, 1995. Saját fordítás.*

HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE

Ágh, Attila [1996]: The Political Development in the EU and the Accession of the ECE Countries, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 182., Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Attiná, Fulvio [1997]: From Party Groups to 'European Party' Status, az 1997. szeptember 12-14. között Prágában a parlamentek integrációs szerepéről tartott konferencián elhangzott előadás írott változata.

Birkinshaw, Patrick – Ashiagbor, Diamond [1996]: National Participation in Community Affairs: Democracy, the UK Parliament and the EU, Common Market Law Review 33:1996

Bodnár László [1995]: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alkotmányos szabályai, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, kézirat

Borzsák Levente [1998]: Az osztrák parlament szerepe az európai integrációban, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Bragyova András [1995]: A magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának alkotmányos rendezése, kézirat

Briefing on the Role of the National Parliaments [1996], European Parliament, Task Force on the Intergovernmental Conference, Luxembourg, 25 March 1996 PE 166.822

Brittan, Leon [1994]: Europe: The Europe We Need, Hamish Hamilton, London

Closa, Carlos [1996]: Spain: The Cortes and the EU – A Growing Together, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 136-151.

Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael [1995]: The European Parliament, third edition, Cartermill Publishing, London

Dahl, Robert [1994]: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen participation, in: Political Science Quarterly, Vol. 109, No. 1., 1994

De Winter, Lieven – Laurent, Thierry [1996]: The Belgian Parliament and European Integration, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 75-92.

Draft Treaty of Amsterdam [1997], Conference of the representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 19 June 1997 CONF/4001/97

Einersen, Bjørn [1998]: The European Affairs Committee, a TAIEX által szervezett szemináriumon (Koppenhága, 1998. június 16.) elhangzott előadás írásbeli változata

Ficsor Mihály [1997]: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról, I-II., Magyar Jog, 1997. augusztus- szeptember

Furlong, Paul [1996]: The Italian Parliament and European Integration: Responsibilities, Failures and Successes, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 35-46.

Gustavsson, Sverker [1996]: Preserve or Abolish the Democratic Deficit?, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London, pp. 100-124.

Győri, Enikő [1992]: Deepening or Widening? The Perspective of Federalism in Europe, szakdolgozat

Győri Enikő [1995]: Melyik demokratikusabb? A prezidencializmus és a parlamentarizmus néhány vonásának összehasonlítása, kézirat

Győri, Enikő [1996]: Parliamentary Committee in the First Two Freely Elected Hungarian Parliaments Dealing with EU Matters, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 187, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Győri Enikő [1998a]: A francia törvényhozás és az európai integráció, Külpolitika, 1998/2. szám

Győri Enikő [1998b]: A magyar Országgyűlés részvétele az integráció folyamatában, Európai Szemle, 1998/1. szám

Győri Enikő [1999?]: Az Európai Parlament plenáris ülése, kézirat, Parlamenti Módszertani Iroda (megjelenés alatt)

Hargita Árpádné [1996]: Az Európai Unió új tagállamainak csatlakozási tapasztalatai, Euration, Budapest

Hegeland, Hans –Mattson, Ingvar [1996]: To Have a Voice in the Matter: A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees, The Journal of Legislative Studies, Vol. 2, No. 3, Autumn 1996

Heseltine, Michael [1989]: The Challenge of Europe: Can Britain Win?, Weidenfeld & Nicolson, London

Heywood, Andrew [1997]: Politics, MacMillan foundations, London

Hilf, Meinhard - Burmeister, Frank [1996]: The German Parliament and European Integration, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London, pp. 64-80.

Iglói Gabriella [1998]: A dán parlament szerepe az Európa-politika alakításában, Európai Szemle, 1998/1. szám

Ilonszki Gabriella [1996]: European Framework and ECE Political Realities, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 183, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, 1996

Ilonszki Gabriella [1998]: Parlament az Európai Unióban és Magyarországon, Politikatudományi Szemle, 1998/1. szám

Jäskinen, Niilo [1997]: Adaptation to European Legislation – General Observations and Finnish Experiences, published by the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki

Jääskinen, Niilo and Kivisaari, Tiina [1997]: Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland, paper presented at the Conference „De nordiska parlamenten och den europeiska unionen”, Hasselby, Sweden, 11-12. 4. 1997

Judge, David L. [1995]: The Failure of National Parliaments?, West European Politics, Vol. 18, No. 3, July 1995

Juhász László [1998]: A brit parlament és az Európai Unió, Európai Szemle, 1998/1. szám

Juhász László [1998b]: Jelentés a társult országok integrációs bizottsági elnökei első találkozójáról, Országgyűlés, kézirat

Kardosné Dr. Kaponyi Erzsébet [1986]: Állam- és jogtudományi alapismeretek, Tankönyvkiadó, Budapest

Kende Tamás (szerk.) [1995]: Európai Közjog és Politika, Osiris – Századvég, Budapest

Körösényi András [1993]: Pártok és pártrendszerek, Századvég, Budapest

Kukorelli István [1992]: Alkotmánytan, Századvég, Budapest

Ladrech, R. [1993]: Parliamentary Democracy and Political Discourse in EC Institutional Change, in: Journal of European Integration, Vol. 17, No. 1., 1993

Lamm Vanda [1996]: Javaslat a nemzetközi jog és a magyar jogrendszer viszonyának alkotmányos szabályozására, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, kézirat

Lanier, Lucien [1998]: Faut-il modifier l'article 88-4 de la Constitution?, Les rapports du Sénat - no. 281, 1997-1998, Délégation du Sénat pour l' Union européenne

Laursen, Finn - Pappas, Spyros A. (eds.) [1995]: The Changing Role of Parliaments in the European Union, European Institute of Public Administration, Maastricht

Ligot, Maurice - Catala, Nicole - Hoguet, Patrick [1996]: Les parlements nationaux dans l' Union européenne: acteurs ou spectateurs?, Rapport d' information no. 2969, Delegation pour l' Union Européenne de l' Assemblée nationale, Paris, juillet 1996

- Ligot, Maurice - Catala, Nicole - Hoguet, Patrick [1995]: Les parlements nationaux, acteurs de l' Union européenne, Rapport d' information no. 2366, Delegation pour l' Union Européenne de l' Assemblée nationale, Paris, novembre 1995
- Lijphart, A. (ed.) [1992]: Parliamentary versus Presidential Government, Oxford University Press, Oxford
- Lijphart, A. [1984]: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, Yale University Press, New Haven and London
- Magone, José M. [1996]: The Portuguese Assembleia da Republica: Discovering Europe, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 151-166.
- Martonyi János [1998]: Európa, nemzet, jogállam, Magyar Szemle - Európai Utas, Budapest
- Mény, Yves [1991]: Government and Politics in Western Europe, Oxford University Press
- Munro, Colin R. [1996]: The UK Parliament and EU Institutions – Partners or Rivals?, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London, pp. 80-100.
- Navracsics Tibor [1998a]: Európai belpolitika, Korona Kiadó, Budapest
- Navracsics Tibor [1998b]: A demokrácia problémája az Európai Unióban, in: Politikatudományi Szemle, 1998./1. szám
- Németh József [1995]: Az európai integráció és a magyar alkotmány, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, kézirat
- Neureither, Karl [1994] The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, in: Government and Opposition, 29/3, Summer, 1994
- Norton, Philip (ed.) [1996a]: National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London
- Norton, Philip [1996b]: Introduction: Adapting to European Integration, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 1-12.
- Norton, Philip [1996c]: National Parliaments and the European Union: Where to from Here?, paper prepared for WG Hart Legal Workshop, Institute of Advanced Legal Studies, London, July 1996
- Norton, Philip [1996d]: Conclusion: Addressing the Democratic Deficit, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 177-194.

Norton, Philip [1996e]: The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 92-110.

Norton, Philip (ed.) [1995]: Special Issue on National Parliaments and the European Union, The Journal of Legislative Studies, Volume 1, Autumn 1995, No. 3.

O' Donnell, Guillermo [1994]: Átruházott demokrácia, Európa Fórum, IV. évf. 1. szám, 1994. március

O' Halpin, Eunan [1996]: Irish Parliamentary Culture and the European Union: Formalities to be Observed, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 124-136.

Österud, Öyvind [1996]: Democracy Between National Government and Supranationality – A Concise Exposition, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London, pp. 179-187.

Palánkai Tibor [1997]: Magyarország európai integrációja, in: Glatz Ferenc (szerk.): Globalizáció és nemzeti érdek, Magyar Tudományos Akadémia, pp.77-87.

Pappas, Spyros A. [1995]: Concluding Remarks: Towards a European Parliamentary Partnership?, in: Laursen-Pappas, (eds.) The Changing Role of Parliaments in the European Union, European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 185-189.

Pinon, Xavier [1997]: The Role of the French Parliament in European Affairs, a "The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration" c. konferenciára (Prága, 1997. szeptember 12-14.) készített tanulmány

Pokol Béla [1998]: Az uniós csatlakozás és a magyar parlamentarizmus, in: Politikatudományi Szemle, 1998/1. szám

Rahói Zsuzsanna [1998]: A német törvényhozás szerepe az integrációban, Európai Szemle, 1998/1. szám

Rahói Zsuzsanna [1998b]: Jelentés a TAIEX által szervezett „Jogközelítés: Az EU tagállamok nemzeti parlamentjeinek szerepe az EK jogszabályok nemzeti jogba való átültetésének folyamatában” c. szemináriumról, Hága, 1998. március 26-27. (az Országgyűlés kézírata)

Rahói Zsuzsanna[1998c]: Jelentés a bécsi COSAC találkozóról, 1998. november 23-24. (az Országgyűlés kézírata)

Raunio, Tapio - Wiberg, Matti [1997]: Different Solutions to the Same Challenge - Nordic Legislations and the European Union, a Demokrácia Kutatások Magyar Központja által "A nemzeti parlamentek szerepe az európai integrációban" c. konferenciájára (1997. április) készített tanulmány

Reschová, Jana [1996]: EU and the Czech Parliament, „A kelet-közép-európai parlamentek szerepe az európai integrációban” c. konferenciára (Budapest, 1996. december 12-15.) készített tanulmány, kézirat

Rideau, Joël [1996]: National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London, pp. 159-179.

Robinson, Mary [1974]: The Role of the Irish Parliament, in: Administration 22, 1.

Saalfeld, Thomas [1996]: Previous Research on the Bundestag and its Links with the EC, University of Hull, Centre for Legislative Studies, note prepared for the Research Group on National Parliaments and the EU

Samoni-Rantou, Catherine - Zorbala-Walldén, Myrto [1995]: The Case of Greece, in: Pappas (ed.): National Administrative Procedures of Community Decisions, European Institute of Public Affairs, Maastricht, 1995

Shackleton, Michael [1995]: Interparliamentary Co-operation and the 1996 Intergovernmental Conference, in: Laursen-Pappas (eds.): The Changing Role of Parliaments in the European Union, European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 165-185.

Smith, Eivind (ed.) [1996a]: National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London

Smith, Eivind [1996b]: Introduction: 'Sovereignty' – National and Popular, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London, pp.3-19.

Soltész István [1994]: A parlament bizottsági rendszere (1990-1994), in: Parlamenti dolgozatok I, A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest

Soltész, István [1995]: The Committee System of the First Parliament: Functioning of the Committees and Their Role in Legislation (1990-1994), in: Ágh-Kurtán (eds.): The First Parliament, 1990-1994, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Szilágyi Imre [1998]: Az Európai Unió és Magyarország. Kézikönyvek a csatlakozásról, in: Politikatudományi Szemle, 1998/1. szám, pp.199-211.

Szûcs Tamás [1996]: Létrehozható-e az európai alkotmány?, Európai Szemmel, 1996/1-2.

Tatham, Allan [1996]: The Relationship between the European Parliament and National Parliaments, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 181, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Tatham, Allan [1996b]: Tanácsadói vélemény a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához, kézirat

Tatham, Allan [1998]: Tanácsadói vélemény az új alkotmánytervezetről, kézirat

The Specialised Committees on European Affairs in the Parliaments of the Member States and the Applicant Countries, European Parliament, Directorate General for Committees and Delegations, September 1998

Tordoff, Lord [1996]: A watchful eye: EU legislation and the House of Lords Select Committee on the European Communities, European Business Journal 1996

Tóth Judit [1998]: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata, Európai Tükör, 1998/1. szám

Treaties Establishing the European Communities [1987], Abridged edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

Treaty on European Union [1992], Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

Van Schendelen, M.P.C.M. [1996]: The Netherlands: From Founding Father to Moulding Baby, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 60-75.

Weiler, Joseph H. H. [1988]: Parlement européen, integration européenne et légitimité, in: Louis-Waelbroeck (eds.): Le Parlement européen dans l' évolution institutionnelle, Bruges

Westlake, Martin [1996]: The View from Brussels, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London, pp. 166-177.

Wiberg, Matti [1996]: The Role of Parliament in a New EU Member State: The Finnish Experience, paper presented at the Conference „The Role of Parliament in the European Integration and Enlargement Processes”, Vienna, 15 –17 March 1996

Zajc, Drago [1997]: The Responsibilities of a Central European Parliament in the Process of European Integration – The Case of the Parliament of Slovenia and its Commission for European Affairs, „A közép-európai parlamentek szerepe az európai integráció folyamatában” c. konferenciára (Prága, 1997. szeptember 12-14.) készített tanulmány, kézirat

IRODALOMJEGYZÉK³⁴⁷

A 2. fejezethez:

„A kelet-közép-európai parlamentek szerepe az európai integrációban” c. projekt keretében eddig megrendezett két workshop (Budapest, 1996. december 14-16., 1997. április 24-27.) dokumentumai, az előadások anyagai

"A parlamentek szerepe a közösségi jog nemzeti joggá alakításában" (az ECPRD, az Európai Parlamentek Kutatási és Dokumentációs Központja 1994. márciusában Berlinben tartott szemináriuma anyagának tömörítése, Országgyűlési Könyvtár, HID (Háttérinformációk - Dokumentumok), 12. szám, Budapest, 1996

"A parlamentek szerepe az európai integráció és a bővítés folyamatában" címmel Bécsben, 1996. március 15-17. között megrendezett konferencia dokumentumai

„A kelet- és közép-európai parlamentek szerepe az európai integrációban” (Budapest, 1997. április 24.) c. konferencia jegyzőkönyve alapján készült kiadvány [1997], Magyar Országgyűlés

Briefing on the Role of the National Parliaments [1996], European Parliament, Task Force on the Intergovernmental Conference, Luxembourg, 25 March 1996 PE 166.822

Brittan, Leon [1994]: Europe: The Europe We Need, Hamish Hamilton, London

Corbett, Richard –Jacobs, Francis –Shackleton, Michael [1995]: The European Parliament, Third edition, London, Cartermill Publishing

Draft Treaty of Amsterdam [1997], Conference of the representatives of the Governments of the Member States, Brussels, 19 June 1997 CONF/4001/97

European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States [1995], European Parliament, DG II., June 1995

Ficsor Mihály [1997]: Megjegyzések az európai közösségi jog és a nemzeti alkotmány viszonyáról, I-II., Magyar Jog, 1997. augusztus- szeptember

Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László– Várnai Györgyi (szerk.) [1996]: A szuverenitás káprázata, Budapest, Korridor

Heseltine, Michael [1989]: The Challenge of Europe: Can Britain Win?, Weidenfeld & Nicolson, London

Judge, David [1995]: The Failure of National Parliaments?, in: Frank Cass Journals, West European Politics, Vol. 18, No. 3, July 1995

³⁴⁷ Itt azon műveket szerepeltettem, melyek nem feltétlenül fordultak elő a hivatkozásokban, de felhasználtam őket az egyes fejezetek megírásához.

Laursen, Finn - Pappas, Spyros A. (eds.) [1995]: The Changing Role of Parliaments in the European Union, European Institute of Public Administration, Maastricht

Martonyi János [1998]: Európa, nemzet, jogállam, Magyar Szemle – Európai Utas

Millar, David [1997]: Scrutiny of European Community Affairs by National Parliaments, in: Giddings, Philip – Drewry, Gavin (eds.), MacMillan

Navracsics Tibor [1998a]: Európai belpolitika, Korona Kiadó, Budapest

Neureither, Karlheinz [1994]: The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, In: Government and Opposition, 29/3, Summer, 1994

Norton, Philip (ed.) [1996]: National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Norton, Philip [1996]: National Parliaments and the European Union: Where to from here, Paper prepared for the WG Hart Legal Workshop on Lawmaking in the European Union, Institute of Advanced Legal Studies, London, 9-11 July 1996

Perspectives for Co-operation between the European Parliament and the National Parliaments [1996], Working document, EP Directorate General for Research, W-19, 9-1996

Relations between EP and national parliaments [1997], az Európai Parlament A4-0179/97 sz. határozata, PE 260.312/73

Smith, Eivind (ed.) [1996]: National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London

Tatham, Allan [1996]: The Relationship between the European Parliament and the National Parliaments, Budapest Papers on Democratic Transition no. 181, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

The European Parliament and the Parliaments of the Member States - Parliamentary scrutiny and arrangements for cooperation [1994], European Parliament, DG II. June 1994

Treaties establishing the European Communities [1987], abridged edition, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

Treaty on European Union [1992], Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

A 3. fejezethez:

Dánia

Arter, David [1996]: The Folketing and Denmark's 'European Policy': The Case of an 'Authorising Assembly?', in: Philip Norton (ed): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Einersen, Bjørn [1998]: The European Affairs Committee, a TAIEX által szervezett szemináriumon (Koppenhága, 1998. június 16.) elhangzott előadás írásbeli változata

Hjortdal, Helge [1994], a dán parlament főtitkárának hozzászólása a közép- és kelet-európai parlamenti főtitkárok regionális konferenciáján, Varsó, 1994. október 22-24.

Iglói Gabriella [1998]: A dán parlament szerepe az Európa-politika alakításában, Európai Szemle, 1998/1. szám

Jarvad, Ib Martin [1996]: The European Committee of the Danish Parliament, a „Lawmaking in the European Union” c., „W G Hart Legal Workshop 1996”-on bemutatott tanulmány, Institute of Advanced Legal Studies, London

Jensen, Jorgen Alboek [1996]: Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies, in: Eivind Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London

Standing Orders of the Folketing [1994], published by the Folketing, Copenhagen

The Constitutional Act, Fact Sheet/Denmark, published by the Press and Cultural Relations Department of the Minsirtry of Foreign Affairs of Denmark

The Danish Parliament [1993], published by the Folketing's presidium 1993

Franciaország

A francia Nemzetgyűlés és Szenátus által a kérdőívre adott válaszok

A Nemzetgyűlés és a Szenátus dokumentumai a delegációk működéséről, valamint a szövegben említett eredeti jogszabályok

Conseil d'État, Rapport Public [1992], Études et Documents No. 44, Paris

France, La Documentation Francaise, Ministere des affaires etrangeres, Paris

Győri Enikő [1996]: A francia törvényhozás és az európai integráció, Külpolitika, 1998/2. szám

Hochedez, Daniel [1994]: La Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, au coeur du control parlementaire des affaires européennes, Communication présenté lors du colloque: "L'Article 88-4 de la Constitution francaise:

le role du Parlement dans l' élaboration de la norme européenne", Faculté de droit de Toulouse, 24 mars 1994.

Hochedez, Daniel [1997]: A francia parlament szerepe a közösségi döntési folyamatban, előadás az Ecole Nationale d' Administration kurzusán, Budapest, 1997. május 16.

L' Assemblée nationale et l' Union Européenne [1998], Connassance de l'Assemblée, no. 9., février 1998, Paris

Lanier, Lucien [1998]: Faut-il modifier l'article 88-4 de la Constitution?, Les rapports du Sénat - no. 281, 1997-1998, Délégation du Sénat pour l' Union européenne, Paris

Pinon, Xavier [1997]: The Role of the French Parliament in European Affairs, A "The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration" c. konferenciára (Prága, 1997. szeptember 12-14.) készített tanulmány

Rapports d' information no. 3255 (IXieme legislature), no. 1436, 1437 et 2459 (Xieme legislature), Assemblée nationale, Paris

Rizzuto, Franco [1996]: The French Parliament and the EU: Loosening the Constitutional Straitjacket, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Személyes megbeszélések a Nemzetgyűlésben, a Szenátusban és az SGCI-ben, Párizs, 1998. január - február

Egyesült Királyság

A brit Alsóház és a Lordok Háza által a kérdőívre adott válaszok

Az Alsóház 1998. november 17-i ülésének szószerinti jegyzőkönyve, CD239-PAG1/16-31.

Bird, Dennis L. [1994]: Machinery of Government in Britain, File: 1CFL3, November 21, 1994

Birkinshaw, Patrick – Ashiagbor, Diamond [1996]: National Participation in Community Affairs?: Democracy, the UK Parliament and the EU, Common Market Law Review 33:499-529.

Enhancing Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar [1997], Select Committee on the European Communities, House of Lords, Session 1997-98, 6th report, The Stationery Office, London

European Communities (Amendment) Act 1986, 1986 Chapter 58, published by her Majesty's Stationery Office (HMSO), London

European Communities (Amendment) Act 1993, 1993 Chapter 32, HMSO, London

European Communities Act 1972, London: HMSO, reprinted 1992

European Parliamentary Elections Act 1978, printed in England by Bernard M. Thimont

House of Lords Briefing, Scrutinising European Legislation – The European Communities Committee [1997], House of Lords, October 1997

How laws are made (Education sheets sorozat) [1993], Parliamentary copyright, (House of Commons) 1993, London

In the Shadow of the Executive: Parliament after Maastricht [1994], Comment and Notes, Spring, 1994

Jamniczky Zsolt [1993]: Tájékoztató Nagy-Britannia Parlamentjéről, Országgyűlés, Külügyi Hivatal

Juhász László [1998]: A brit parlament és az Európai Unió, Európai Szemle, 1998/1. szám

La Ratification du Traité de Maastricht par le Royaume-Uni [1994], Revue du Marché commun et de l'Union européenne, mars 1994

Modernisation of the House of Commons – Seventh Report [1998], Report by the Modernisation of the House of Commons Committee, 9 June 1998

Munro, Colin R. [1996]: The UK Parliament and EU Institutions – Partners or Rivals?, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London

Norton, Philip [1996]: The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Resolution of the House of Commons of 24 October 1990, C.J. 1989-9, p. 646.

Scrutiny after Maastricht [1994], First Special Report by the Select Committee on European Legislation

Single European Act and Parliamentary Scrutiny [1986], Report by the Select Committee on the European Communities, House of Commons, 6 May 1986

Special Standing Committees in both Houses [1996], Research Paper 96/14, 23 January 1996, House of Commons Library, London

The 1996 Intergovernmental Conference: The Agenda, Democracy and Efficiency, The Role of National Parliaments [1996], Select Committee on European Legislation, House of Commons, Session 1995-96, 24th Report, HMSO, London

The Committee System of the House of Commons [1996], Committee Office, House of Commons, October 1996

The European Scrutiny System in the House of Commons [1997], A short guide for Members of Parliament, June 1997

The European Scrutiny System in the House of Commons, Key Facts, leaflet, London

The House of Commons and European Communities Legislation [1994], Factsheets no. 56, revised May 1994, Public Information Office, House of Commons, London

The House of Lords and the European Union [1997], Information Sheet, Journal and Information Office, House of Lords, revised on 14. 1. 1997

The Parliamentary System of the United Kingdom, Note for Visitors to the House of Commons, London

The Role of National Parliaments in the European Union [1996], Select Committee on European Legislation, House of Commons, Session 1995-96, 28th Report, HMSO, London

The Scrutiny of European Business [1996], Select Committee on European Legislation, House of Commons, Session 1995-96, 27th Report, HMSO, London:

The Scrutiny of European Union Business [1996], Presented to Parliament by the President of the Council and the Leader of the House of Commons by Command of Her Majesty, November 1998, Cm

The Scrutiny System in the House of Commons [1997], A short guide for Members of Parliament by the Staff of the Select Committee on European Legislation, June 1997

Tordoff, Lord [1996]: A watchful eye: EU legislation and the House of Lords Select Committee on the European Communities, European Business Journal, 1996

Németország

A Bundestag és a Bundesrat által a kérdőívre adott válaszok

Documents on Democracy in the Federal Republic of Germany [1994], Press and Information Office of the Federal Government, Bonn, September 1994

Hilf, Meinhard – Burmeister, Frank [1996]: The German Parliament and European Integration, in: Eivind Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London

Kertész Ágnes [1998]: A német parlament szerepe és részvétele az EU politikájának kialakításában és intézményi döntéshozatalában, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Rahói Zsuzsanna [1998]: A német törvényhozás szerepe az integrációban, Európai Szemle, 1998/1. szám

Rambow, Gerhard [1997]: The Role of the German National Parliament in EU-Affairs as viewed by the Government – Cooperation instead of Confrontation, a „The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration” c. konferencián bemutatott tanulmány, Prága, 1997. szeptember 12-14.

Saalfeld, Thomas [1996]: The German Houses of Parliament and European Integration, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass & Co., London

Olaszország

Az olasz Képviselőház által a kérdőívre adott válaszok

Furlong, Paul [1996]: The Italian Parliament and European Integration: Responsibilities, Failures and Successes, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Giusti, Serena [1997]: The Role of the Italian Parliament in the Process of European Integration, a „The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration” c. konferencián bemutatott tanulmány, Prága, 1997. szeptember 12-14.

Guizzi, Vincenzo [1995]: Italy: A Consideration of the Position of the National Parliaments in the European Union, in: Laursen-Pappas: The Changing Role of Parliaments in the European Union, EIPA, Maastricht

Sintesi dell' attività svolta nel corso della XII legislatura [1996], Giunta per gli Affari delle Comunità Europee, Senato della Repubblica, giugno 1996

Talabér Klára [1998]: Az olasz parlament jogosítványai az Európai Unióval kapcsolatos ügyek vitelében, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Hollandia

A holland Második Kamara által a kérdőívre adott válaszok

A holland Második Kamara EU Ügyek Bizottsága titkársága által készített tanulmányok [1997]:

- The Committee on European Affairs of the Second Chamber
- Theo van Toor: Second Chamber Supervision of European Decision Making (1997. november 21.)

A TAIEX szeminárium (Brüsszel, 1998. márcis 11-12.) anyagai [1998]

- EU Member States National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Law: the experience of the United Kingdom, the Netherlands and Ireland – Documents I, II, III on the case of the Netherlands
- Dutch Parliamentary Control over European Decision Making

Hijmans, Hielke: Procedures for the Implementation of EC Legislation in the Netherlands

Rules of Procedure [1994], published by The Lower House of the Kingdom of the Netherlands, 1994. május 17-i változat

Márta Cecília [1998]: A holland parlament szerepe az európai közösségi politika kialakításában, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Parliament in the Netherlands: History, procedures and elections, a holland parlament kiadványa

Rahói Zsuzsanna [1998]: Jelentés a TAIEX által szervezett „Jogközelítés: Az EU tagállamok nemzeti parlamentjeinek szerepe az EK jogszabályok nemzeti jogba való átültetésének folyamatában” c. szemináriumról, Hága,. 1998. március 26-27.

Van Schendelen, M.P.C.M. [1996]: The Netherlands: From Founding Father to Moulding Baby, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Belgium

A belga Képviselőház által a kérdőívre adott válaszok

A belga parlament két kiadványa

- Information on the Belgian Parliament [1995], Department of Public Relation and International Affairs, June 1995
- Parlement Belge, Chambre des Représentants

Comité d'avis chargé de questions européennes [1999], Note d'information, Chambre des Représentants, Belgique, Service des Relations publiques et internationales, janvier 1999

De Winter, Lieven – Laurent, Thierry [1996]: The Belgian Parliament and European Integration, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Information note on the Federal Advisory Committee on European Affairs, March 1997

Règlement de la Chambre des représentants de Belgique (A belga Képviselőház házszabálya) [1995], 1995. június 8.

Règlement intérieur du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes (az Európai Kérdések Szövetségi Véleményadó Bizottságának Ügyrendje), kézirat

Spanyolország

A spanyol Kongresszus által a kérdőívre adott válaszok

Closa, Carlos [1996]: Spain: The Cortes and the EU – A Growing Together, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Constitución Española (a spanyol alkotmány), fénymásolt példány, a kiadó és az év megjelölése nélkül

Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas, fénymásolt példány, a kiadó és az év megjelölése nélkül

Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, Boletín Oficial de España, BOE 120, Viernes 20 mayo 1994, pp. 15513-15514.

Ley orgánica 10/1985 de 2 de agosto de Autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, fénymásolt példány, a kiadó és az év megjelölése nélkül

Pigler Csaba [1998]: A spanyol parlament és az Európai Unió, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Reglamento del Congreso de los Diputados (a spanyol Kongresszus házszabálya) [1982], 1982. március 5., fénymásolt példány, a kiadó és az év megjelölése nélkül

Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea (a csatlakozási szerződés), fénymásolt példány, a kiadó és az év megjelölése nélkül

Portugália

A portugál parlament által a kérdőívre adott válaszok

Constitution of the Portuguese Republic [1995], third revision, Assembleia da República, 1995

Fraga, Ana [1998]: Review and Evaluation by Parliament of the Process of European Construction, A TAIEX szemináriumon (Brüsszel, 1998. július 6.) tartott előadás írott változata

Law 20/1994 „Review and Evaluation by Parliament of Portugal’s Participation in the Process of Construction of the European Union, fénymásolt példány, a kiadó és az év megjelölése nélkül

Magone, José M. [1996]: The Portuguese Assembleia da Republica: Discovering Europe, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Népszavazás-premier – Három a kérdés, Heti Világgazdaság, 1998. április 11.

Pigler Csaba [1998]: A portugál parlament és az Európai Unió, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Portugal na União Europeia, Lei de Acompanhamento e Apreciação [1994], Assembleia da República, Comissão de Assuntos Europeus, Lisboa

Írország

Constitution of Ireland, Dublin

EU Member States National Administrative Procedures for the Preparation and Implementation of Community Law: the experience of the United Kingdom, the Netherlands and Ireland – Documents I, II, III on the case of Ireland [1998], a TAIEX szeminárium (Brüsszel, 1998. március 11-12.) anyaga

Jamniczky Zsolt [1994].: Tájékoztató Írország parlamentjétől, Országgyűlés, Külügyi Hivatal

Juhász László [1998]: Jelentés a TAIEX által szervezett szemináriumról (Dublin, 1998. február 26-27.), kézirat

O' Halpin, Eunan [1996]: Irish Parliamentary Culture and the European Union: Formalities to be Observed, in: Norton (ed.): National Parliaments and the European Union, Frank Cass, London

Standing Orders Relative to Public Business and Committee Procedures [1997], Dáil Éireann, Dublin, 1997

Standing Orders Relative to Public Business and Committee Procedures – Committee procedures [1997], Supplement to 1997 edition, Dáil Éireann, Dublin

Görögország

Samoni-Rantou, Catherine - Zorbala-Walldén, Myrto [1995]: The Case of Greece, in: Pappas [1995]: National Administrative Procedures of Community Decisions, EIPA, Maastricht

The Constitution of Greece, (Internetről)

Luxemburg

A luxemburgi Képviselőház által a kérdőívre adott válaszok

La Chambre des députés – sa composition, ses compétences [1997], Annuaire, Service Central des Imprimés de l' Etat, Luxembourg, 1.2.1997.

A 4. fejezethez:

Mindhárom EFTA országhoz:

Hargita Árpádné [1996]: Az Európai Unió új tagállamainak csatlakozási tapasztalatai, Euration, Budapest

Luif, Paul [1995]: On the Road to Brussels - The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union, The Luxemburg Papers LP11, Braumüller, Vienna

Raunio, Tapio – Wiberg, Matti [1997]: Different Solutions to the Same Challenge - Nordic Legislatures and the European Union, a BKE Politikatudományi Tanszéke 1997. április 24-27. közötti konferenciáján bemutatásra került tanulmány

Ausztria

Az osztrák parlament által a kérdőívre adott válaszok

Austrian Federal Constitutional Laws (selection) [1995], published by the Federal Press Service, Vienna

Az Osztrák Parlament Tudományos Szolgálat: Die Mitwirkung des Nationalrates und des Bundesrates an der Vollziehung des Bundes. 1998. A Parlament "homepage"-éről, melynek címe: www.parlinkom.gv.at

Bachmann, Susanne [1998]: Austria's Constitutional System – an Introduction to Constitutional and Institutional Provisions, kézirat

Birklbauer, Lorenz [1998]: Coordination of the Preparation and Implementation of EC Legislation within the Austrian Government, kézirat

Borzsák Levente [1998]: Az osztrák parlament szerepe az európai integrációban, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council of the Republic of Austria [1996], published by the Parliamentary Administration, Vienna

Kerle, Ines [1998]: The Role of the Austrian Parliament in EU-matters, kézirat

Moser, Ingrid [1998]: Democratic Control of the Members of the Council, kézirat

The Austrian Parliament, [1989], published by the Parliamentary Administration, Vienna

Svédország

A svéd parlament által a kérdőívre adott válaszok

A svéd parlament anyagai az Interneten (www.riksdagen.se)

Constitutional Documents of Sweden [1995], published by The Swedish Riksdag, Stockholm

EU decisions in Riksdag and Government [1998], EU Information Centre of the Swedish Parliament, Fact sheet no.1, August 1998

Gondos Ádám [1998]: A svéd parlament szerepe az ország európai integrációjában, kézirat (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Gustavsson, Sverker [1996]: Strengthening Parliament in the Swedish Context - Through the Regular Standing Committees or Through a General EU Committee?, in: Smith (ed.): National Parliaments as Cornerstones of European Integration, Kluwer Law International, London

Hegeland, Hans – Mattson, Ingvar [1996]: To Have a Voice in the Matter: A Comparative Study of the Swedish and Danish European Committees, The Journal of Legislative Studies, Vol. 2, No. 3, Autumn 1996

The Swedish Riksdag and the European Union [1998], The Swedish Parliament Factsheets No. 15, February 1998

Ütjelentés az Országgyűlés főtitkárának svédországi tárgyalásairól [1997], 1997. december (Országgyűlés)

Finnország

A finn parlament által a kérdőívre adott válaszok

Aalto, Pekka [1995]: Accession of Finland to the European Union: first remarks, European Law Review, Vol. 20, No. 6, December 1995

Constitutional Laws of Finland; Procedure of Parliament [1996], published by the Parliament of Finland, Helsinki

Csemniczky Zsuzsanna [1998]: A finn parlament és az európai integráció, kézirat, 1998 (az Országgyűlés Európai Integrációs Ügyek Bizottsága titkárságán végzett kutatás keretében készült)

Effect of the European Union on the Finnish Constitution, Report of the Constitution 1992 Committee, kézirat (a dátum megjelölése nélkül)

Jääskinen, Niilo and Kivisaari, Tiina [1997]: Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland, paper presented at the Conference „De nordiska parlamenten och den europeiska unionen”, Hasselby, Sweden, 11-12. 4. 1997

Jäskinen, Niilo [1997]: Adaptation to European Legislation – General Observations and Finnish Experiences, published by the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki

Juhász László [1996]: Jelentés a finn parlamentnél tett tanulmányútról, Helsinki, 1996. szeptember 14-27., kézirat

Nurminen, Pekka [1997]: Steps towards Finnish Accession to the European Union – Chronology from the Parliament’s Point of View, kézirat, 1997

The Finnish Parliament [1996], published by the Finnish Parliament, Helsinki

The Parliament of Finland and the European Union [1997], published by the Finnish Parliament, April 1997

Wiberg, Matti (ed.) [1994]: Parliamentary Control in the Nordic Countries, by The Finnish Political Science Association, Helsinki

Wiberg, Matti [1996]: The Role of Parliament in a New EU Member State: The Finnish Experience, paper presented at the Conference „The Role of Parliament in the European Integration and Enlargement Processes”, Vienna, 15 –17 March 1996

Az 5. fejezethez:

A kelet-közép-európai parlamentek válaszai a nekik 1998. tavaszán eljuttatott kérdőívre

Ágh, Attila [1996]: The Political development in the EU and the accession of the ECE countries, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 182, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Zajc, Drago [1997]: The Responsibilities of a Central European Parliament in the Process of European Integration – The Case of the Parliament of Slovenia and its Commission for European Affairs, „A közép-európai parlamentek szerepe az európai integráció folyamatában” c. konferenciára (Prága, 1997. szeptember 12-14.) készített tanulmány, kézirat

Reschová, Jana [1996]: EU and the Czech Parliament, „A kelet-közép-európai parlamentek szerepe az európai integrációban” c. konferenciára (Budapest, 1996. december 12-15.) készített tanulmány, kézirat

The Specialised Committees on European Affairs in the Parliaments of the Member States and the Applicant Countries, European Parliament, DG for Committees and Delegations, September 1998

A 6. fejezethez:

Az EU-Magyarország Társulási Parlamenti Bizottság tíz ajánlása, 1994-1998

Az Európai Közösségi, illetve Európai Integrációs Ügyek Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei, 1992-1998

Az Európai Közösségi Ügyek Bizottságának kiadványai (1993. január, 1994. február)

Az Európai Unió és Magyarország [1998], Politikatudományi Szemle, 1998/1. szám (tematikus szám)

Az Országgyűlés integrációs témájú plenáris üléseinek jegyzőkönyvei, 1992-1998

Berke Barna [1996]: Európai Unió, közösségi jog és nemzeti alkotmánybíráskodás, in: Jogállam, 1996/1-2. szám

Czaga, Péter [1997]: European Integration Matters in the Hungarian Parliament, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 186, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Glatz Ferenc (szerk.) [1997]: Globalizáció és nemzeti érdek, Magyar Tudományos Akadémia

Győri Enikő [1995]: Európai integrációs ügyek a magyar parlamentben, in: Parlamenti dolgozatok, II, A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest

Győri Enikő [1998b]: A magyar Országgyűlés részvétele az integráció folyamatában, Európai Szemle, 1998/1. szám

Győri, Enikő [1997]: Parliamentary Committee in the First Two Freely Elected Hungarian Parliaments Dealing with EU Matters, Budapest Papers on Democratic Transition, no. 187, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Körösényi András [1998]: A magyar politikai rendszer, Osiris, Budapest

Németh József [1995]: Az európai integráció és a magyar alkotmány, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, kézirat

Soltész István [1994]: A parlament bizottsági rendszere (1990-1994), in: Parlamenti dolgozatok I, A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest

Soltész, István [1995]: The Committee System of the First Parliament: Functioning of the Committees and Their Role in Legislation (1990-1994), in: Ágh-Kurtán (eds.): The First Parliament, 1990-1994, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation

Tények és adatok az Országgyűlés bizottságairól, 1994- 1998, kézirat, az Országgyűlés Bizottsági Főosztályának összeállítása

Tóth Judit [1998]: Az európai integráció és az alkotmányozás kapcsolata, Európai Tükör, 1998/1. szám (február)